

MOKSLAS • EKONOMIKA • SANGLAUDA



EUROPOS SAJUNGA
EUROPOS SOCIALINIS FONDAS

Kuriame Lietuvos ateitį

EESC

Rytų Europos studijų centras



**Bevizis režimas tarp Europos Sąjungos
ir Rusijos: poveikis Lietuvai**



Bevizis režimas tarp Europos Sąjungos ir Rusijos: poveikis Lietuvai

Galutinė tyrimo ataskaita
2012 m. gruodžio 18 d.

Tyrimo užsakovas: Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba

Paslaugų teikėjas: Rytų Europos studijų centras

Tyrimo autoriai: dr. Vilius Ivanauskas

doc. dr. Tomas Janeliūnas

Vytis Jurkonis

dr. Laurynas Kasčiūnas

prof. Raimundas Lopata

Tadas Pikčiūnas

doc. dr. Vladas Sirutavičius

Dovilė Šukytė

Vilnius, 2012

TURINYS

SANTRUMPOS 6

ĮVADAS 7

1. ES IR RUSIJOS POZICIJOS DĖL BEVIZIO REŽIMO 12
 - 1.1. ES ir Rusijos dialogas dėl bevizio režimo 12
 - 1.2. ES valstybių narių požiūris į bevizį režimą su Rusija 15
 - 1.3. Rusijos pozicija dėl bevizio režimo su ES šalimis 17
2. RUSIJOS PILIEČIŲ MIGRACIJOS SRAUTAS IR RIZIKOS VALDYMAS 18
 - 2.1. Migracijos srautas 20
 - 2.2. Nelegalios migracijos ir prieglobsčio klausimai 21
 - 2.3. Leidimai gyventi Lietuvoje 24
 - 2.4. Trečiųjų valstybių poveikis: Rusijos paso paklausa ir Rusijos sienų apsauga 25
 - 2.5. Migracija iš Rusijos ir rizikos valdymas 27
 - 2.6. Lietuvos piliečių migracija į Rusiją 28
3. ORGANIZUOTAS NUSIKALSTAMUMAS IR POKYČIAI ĮVEDUS BEVIZĮ REŽIMĄ SU RUSIJA 28
 - 3.1. Rusijos piliečių nusikalstamų veikų statistika 29
 - 3.2. Ekoniminiai nusikaltimai ir kontrabanda 30
4. EKONOMINIS BEVIZIO REŽIMO POVEIKIS LIETUVAI 32
 - 4.1. Bendros makroekonominės padėties ir dvišalių ekonominių santykių apžvalga 32
 - 4.2. Gyventojų emigracijos srautas bevizio režimo atveju. Prognozė, remiantis gravitacijos modeliu 36
 - 4.3. Rusijos gyventojų imigracija į Lietuvą 39
 - 4.4. Bevizio režimo poveikis Lietuvos turizmo sektoriui 41
 - 4.4.1. Turistų srauto tendencijos iki 2012 m. 41
 - 4.4.2. Rusijos turistų srauto prognozė (ekonometrinis modelis) 46
 - 4.5. Bevizio režimo poveikis Lietuvos prekybai su Rusija 50
 - 4.6. Ekonominis bevizio režimo poveikis: sąnaudos ir praradimai 52
 - 4.6.1. Finansiniai praradimai 53
 - 4.6.2. Sąnaudos 55
5. SPECIALIOSIOS KALININGRADO TRANZITO PROGRAMOS TRANSFORMACIJA BEVIZIO REŽIMO ATVEJU 59
 - 5.1. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos scenarijų SSGG analizė 63
6. SERBIJOS ATVEJO ANALIZĖ 66
 - 6.1. Bevizio režimo su Rusija nauda Lietuvai 67
 - 6.2. Serbijos sėkmė įgyvendinant ES sąlygas dėl bevizio režimo 67
 - 6.3. Bevizio režimo poveikis 69
7. BEVIZIO REŽIMO POVEIKIS RUSIJOS „MINKŠTAJAI GALIAI“ IR KULTŪRINIAMS ABIPUSIAMS SANTYKIAMS 70
8. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMAS IR LIETUVOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS ADAPTACIJA 74
 - 8.1. Institucijų adaptacija 74
 - 8.2. Institucijų pokyčių detalizavimas ir sąlygos tinkamai adaptacijai 76
9. LIETUVOS UŽSIENIO POLITIKOS INTERESAI IR ES IR RUSIJOS BEVIZIO REŽIMO PERSPEKTYVA 78
10. LIETUVOS POZICIJOS SU LENKIJA IR SUOMIJA DERINIMAS DĖL BEVIZIO REŽIMO SU RUSIJA ĮVEDIMO 81
 - 10.1. Suomija: siekis išlaikyti *status quo* 81
 - 10.2. Lenkija – pragmatinė balansavimo politika 83

10.3. Sąjungininkų paieškos: dvi kryptys 84

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS 86

NAUDOTA LITERATŪRA 93

SUMMARY 101

PRIEDAI 106

1 priedas. Europos Sąjungos šalių narių pozicijos vizų liberalizavimo su Rusija klausimu 106

2 priedas. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos galimybių įvertinimas 108

3 priedas. Lietuvai palankaus bevizio režimo su Rusija sąlygos ir kontūrai 114

APIE AUTORIUŠ 117

APIE RYTŲ EUROPOS STUDIJŲ CENTRĄ 119

SANTRUMPOS

BPMN – (angl. *Business Process Model and Notation*) plačiai naudojamas standartas verslo procesams aprašyti
BVP – bendrasis vidaus produktas
EB – Europos Bendrija
EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos
EK – Europos Komisija
EP – Europos Parlamentas
ES – Europos Sąjunga
ESTA – (angl. *Electronic System of Travel Authorisation*) Elektroninė leidimo keliauti sistema
FM – Finansų ministerija
FRONTEX – Europos išorės sienų valdymo agentūra
ISF – Išorės sienų fondas
ONG – organizuotos nusikalstamosios grupuotės
PKP – pasienio kontrolės punktas
PPO – Pasaulio prekybos organizacija
RESC – Rytų Europos studijų centras
ROCTA – (angl. *Russian Organised Crime Threat Assessment*) Rusijos organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimo metodologija
SSGG – (angl. SWOT) organizacijos analizės būdas, kurios tikslai identifikuoti įmonės problemas, nustatyti tikslus ir galimybes ir kontroliuoti galimas pasekmes ar scenarijus
STD – Supaprastinto tranzito dokumentas
STGD – Supaprastinto tranzito geležinkeliais dokumentas
STS – senoji tranzito sistema
TCAO – Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija
TVF – Tarptautinis valiutos fondas
TVRT – Teisingumo ir vidaus reikalų taryba
ŪM – Ūkio ministerija
URM – Užsienio reikalų ministerija
VKI – vartotojų kainų indeksas
VRE – Vidurio ir Rytų Europa
VRM – Vidaus reikalų ministerija
VSAT – Valstybės sienos apsaugos tarnyba
VU TSPMI – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

IVADAS

Diskurso apžvalga: bevizis režimas su Rusija Lietuvos politikos kontekste

Tyrimo objektas – bevizis režimas, t. y. galimybė Europos Sąjungos (ES) ir Rusijos piliečiams, turintiems biometrinius piliečio pasus, lankytis viena kitos teritorijoje be vizų ne ilgiau nei 90 dienų per 180 dienų laikotarpį. Norint viešėti ilgiau, nei numatyta, būtina ilgalaikė viza. Bevizis režimas neapims tokių ES šalių narių kaip Airija, Jungtinė Karalystė ir Danija. Taip pat, kol nebus įtrauktos į Šengeno erdvę, bevizis režimas negalios Bulgarijoje, Kipre ir Rumunijoje, o po 2013 m. vasaros – Kroatijoje. Su šiomis šalimis, taip pat su Islandija ir Norvegija, Rusija turės sudaryti dvišales bevizį režimą reglamentuojančias sutartis.

Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos užsakymu 2011 m. vasario pabaigoje Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas Mindaugas Jurkynas parengė nedidelę studiją „Bevizio režimo tarp Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos poveikio vertinimas: Lietuvos atvejis“. Studijos autorius analizavo numatomo bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įvedimo poveikį Lietuvos vidaus reikalų sistemai, t. y. siekė „nustatyti bei kokybiškai ir kiekybiškai įvertinti bevizio režimo tarp ES ir Rusijos Federacijos įvedimo pasekmes...“¹. M. Jurkyną domino minėto režimo galimas poveikis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (VRM) (Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT), Migracijos departamentas, policijos įstaigos) ir Muitinės departamento veiklų organizavimui ir jų sąnaudoms. Nesigilinant į studijos išvadas, pats jos pasirodymo faktas iliustruoja konkrečius bevizio režimo su Rusija klausimo raiškos aspektus Lietuvos politikoje – rūpestį dėl išorės (valstybės sienos apsauga) ir vidaus (migracija, nusikalstamumas) saugumo užtikrinimo.

Beje, aptardamas minėtas saugumo užtikrinimo sąnaudas, M. Jurkynas atkreipia dėmesį ir į galimą finansinę bevizio režimo Rusijai naudą, kuria galėtų būti suinteresuotos Ūkio ministerija (ŪM) ir prie jos

esantis Turizmo departamentas². Studijos autorius užsimeina apie dėl šio klausimo būtinus akademinis tyrimus. Tai ne tik mokslininko pa(s)siūlymas užsakovui, bet ir intelektualinis mėginimas išplėsti tiek politinio diskurso dėl bevizio režimo Rusijai lauką, tiek šiame diskurse dalyvaujančių valstybės politinių institucijų skaičių. Šį mėginimą Vilniaus universiteto docentas argumentuoja taip: „Tiriant politinį bevizio režimo įvedimo kontekstą, galima konstatuoti, kad minėtas režimas yra prasidėjęs procesas Lietuvoje, žinant šalies poveikio galimybes, instituciškai ir politiškai sutariama dėl režimo neišvengiamumo, Rusijos pažangos rodiklių, atsižvelgiant į ES reikalavimus, matavimo ir ES neprisirišimo prie konkrečių bevizio režimo įvedimo terminų“³. M. Jurkyno teigimu, Lietuvoje bevizio režimo Rusijai klausimas nekelia politinės įtampos, egzistuoja politinis konsensusas dėl jo galimumo, siejant jį su konkrečiais techniniais (biometriniai pasai, ES piliečių registracijos Rusijoje panaikinimas ir pan.) bei politiniais (Rytų partnerystėje dalyvaujančių valstybių nediskriminavimas, Kaliningrado srities klausimas) aspektais, t. y. bevizio režimo įvedimo proceso ilgalaikiškumu. Klausimas, ar ši mokslininko tezė apie bevizį režimą su Rusija adekvačiai atspindi Lietuvos politikos kontekstą?

Iš karto galima pasakyti, kad Lietuvos politikos kontekstas dėl bevizio režimo Rusijai yra platesnis ir turintis daugiau niuansų. Šiame kontekste skirtingi keli lygmenys: politinis ir diplomatinis, politinis ir institucinis, politinis ir ekonominis bei politinis ir saugumo.

Kalbant apie politinį ir diplomatinį lygmenį, turimi galvoje diplomatinis dialogas, kurį veda ES ir Rusija dėl bevizio režimo, ir Lietuvos oficiali pozicija šiame dialoge. Pasak buvusio Lietuvos užsienio reikalų ministro Audroniaus Ažubalio, dėl bevizio režimo su Rusija „Lietuva niekada nebuvo nei skeptikė, nei entuziastė. Lietuva visada pasisakė už mobilumą tarp įvairių šalių gyventojų, kuris paremtas aiškiais kriterijais ir techninėmis užduotimis, atliekamomis vienos ar kitos valstybės, norinčios turėti bevizį režimą su

² Ten pat, p. 21.

³ Ten pat, p. 18. Panašiai skamba dar viena tezė: „Lietuvos poziciją, kurios šalyje nepoliarizuoja skirtingos institucinės ar politinės nuomonės, ES ir Rusijos bevizio režimo klausimu galima apibūdinti kaip nuosaikų pritarimą ES nuostatai, kad bevizis režimas su Rusija yra galimas“. Žr. p. 7.

¹ Jurkynas M. *Bevizio režimo tarp Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos poveikio vertinimas: Lietuvos atvejis*. Vilnius, 2001 m. vasario 21 d., p. 5.

ES⁴. Apibūdindamas šalies poziciją 2012 m. pavasarį, A. Ažubalis apeliavo į technines užduotis, numatytas ES ir Rusijos 2011 m. gruodžio 15 d. pasirašytame vadinamajame „bendrų žingsnių“ dokumente. Su šių žingsnių įgyvendinimo greičiu siejamas ir bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įgyvendinimo procesas. „Šio proceso tempas pirmiausia priklausys nuo to, kaip operatyviai ir efektyviai Rusijos pusė įgyvendins konkrečias priemones, numatytas „bendrų žingsnių“ dokumente, taip pat dėl pasienio saugumo, migracijos srauto valdymo, viešosios tvarkos užtikrinimo ir Rusijos atitikties tarptautiniams laisvo asmenų judėjimo standartams“⁵, – 2012 m. kovą teigė Lietuvos ambasadorius Rusijoje Renatas Norkus. Ambasadorius detalizavo techninių užduočių sąrašą, akcentuodamas jas kaip ES pateiktas Rusijai išankstines sąlygas bevizio režimo praktinei galimybei.

Tarptautinėje erdvėje ir kitos Lietuvos ministerijos stengiasi laikytis panašios pozicijos. Štai 2012 m. liepos 29 d., t. y. tuoj po Lenkijos ir Rusijos sutarties dėl vietinio sienos perėjimo (angl. *local border traffic*) Kaliningrado srities ir Lenkijos šiaurinės dalies (Pajūrio ir Varmijos Mozūrų vaivadijų) gyventojams (plačiau apie tai žr. žemiau) įsigaliojimo Lietuvos vidaus reikalų ministras Artūras Melianas kartu su Latvijos ir Estijos vidaus reikalų ministrais prisijungė prie Suomijos iniciatyvos ir paskelbė kreipimąsi į Europos Komisiją (EK). Jame EK raginama užtikrinti, kad būtų tinkamai reaguojama į didėjantį atvykėlių srautą iš rytinių kaimynių, daugiausia iš Rusijos, kurios piliečiams ateityje gali būti įvestas bevizis režimas. Kreipimesi taip pat atkreiptas dėmesys į svarstomas vadinamąsias pažangias sienų valdymo priemones, leidžiančias tobulinti keliautojų srauto valdymą ir kontrolę prie išorinių ES sienų. Viena jų – atvykimo ir išvykimo sistema, kuri leistų tiksliai fiksuoti leidžiamo

buvimo trukmę⁶. Lietuvos vidaus reikalų ministras su Baltijos šalių ir Suomijos kolegomis akcentavo rūpams privalomus atlikti namų darbus įgyvendinant technines užduotis, numatytas „bendrų žingsnių“ dokumente.

Būtina pabrėžti, kad dar 2011 m. spalio pradžioje Lietuva įvardino ir kitas būtinas sąlygas. Klaipėdoje vykusiame Lietuvos ir Rusijos tarpvyriausybės komisijos posėdyje A. Ažubalis pareiškė apie ES viduje egzistuojantį susitarimą, „kad teisinis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose bus vienas iš elementų, kuriems skiriamas ypatingas dėmesys toliau plėtojant ES ir Rusijos dialogą dėl bevizio režimo“⁷. Bevizio režimo klausimą ministras siejo su įstrigusiu teisiniu bendradarbiavimu 1991 m. Sausio 13-osios ir Medininkų žudynių bylose bei Rusijos atsisakymu išduoti įtariamuosius ar atlikti kitus proceso veiksmus.

Tuometinis Lietuvos užsienio reikalų ministras teisinį bendradarbiavimą Lietuvos ir Rusijos tarpvyriausybės komisijos posėdyje Klaipėdoje įvardijo kaip vieną iš „sunkių“ klausimų. Kalbėdamas spaudos atstovams, A. Ažubalis pateikė visą tokio pobūdžio klausimų sąrašą. „Aš pakviečiau kolegą, kuris šiandien atstovauja Rusijai (Rusijos transporto ministras Igoris Levitinas), kad reikėtų pradėti dialogą vadinamaisiais sunkiais klausimais, – sakė lietuvių diplomatijos vadovas, – t. y. pradėti kalbėtis dėl bendro praeities įvertinimo, teisingumo atkūrimo, žalos atlyginimo, bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose ir aukų jamžinimo“⁸.

Rusijos URM 2012 m. sausio 17 d. išplatino pareiškimą, kuriame reiškė nepasitenkinimą Vilniaus siekiu

⁴ „A. Ažubalis: V. Putino pareiškimai apie bevizį režimą tėra kalbos prieš rinkimus“. *Delfi.lt* 2012 m. kovo 1 d. [žiūrėta 2012 07 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/aazubalis-vputino-pareiskimai-apie-bevizi-rezima-tera-kalbos-pries-rinkimus.d?id=56168421>>.

⁵ „Ambasadorius: bevizis režimas tarp Rusijos ir ES priklausys, kaip greit Maskva įgyvendins būtinas reformas“. *Delfi.lt* 2012 m. kovo 12 d. [žiūrėta 2012 06 14]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ambasadorius-bevizi-rezimas-tarp-rusijos-ir-es-priklausys-kaip-greit-maskva-igyvendins-butinas-reformas.d?id=56624429>>.

⁶ „Baltijos šalys ir Suomija ragina ES atkreipti dėmesį į didėjantį atvykėlių iš Rytų srautą“. *Delfi.lt* 2012 m. liepos 29 d. [žiūrėta 2012 08 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/baltijos-salys-ir-suomija-ragina-es-atkreipti-demesi-i-didejanti-atvykeliu-is-rytu-srauta.d?id=59202355>>.

⁷ „Ažubalis: už Rusijos bevizį režimą su ES, tik jei Rusija bendradarbiaus baudžiamosiose bylose“. *Alfa.lt* 2011 m. spalio 4 d. [žiūrėta 2012 06 27]. Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/12607682/Azubalis..uz.Rusijos.bevizi.rezimas.su.ES..tik.jei..Rusija.bendradarbiaus.baudziamosiose.bylose=2011-10-04_14-44/?wicket:pageMapName=?wicket>.

⁸ Ten pat.

pradėjus įgyvendinti supaprastintą judėjimą per Kaliningrado srities teritoriją, kad susitarimo veikimas būtų taikomas Lietuvos teritorijai, kuri ne didesnė nei 30–50 km nuo sienos⁹. Kaip priešingą pavyzdį rusai pateikė Lenkijos ir Rusijos 2011 m. gruodžio viduryje pasirašytą sutartį dėl palengvinto judėjimo tarp Lenkijos pasienio vaivadijų ir Kaliningrado srities. Sutartis pasirašyta po to, kai Europos Parlamentas (EP) ir EK sutiko su išimtimi, leidžiančia palengvintu judėjimu apimti visą Kaliningrado sritį, o ne, kaip reikalauja ES teisė, maksimaliai 30–50 km nuo sienos esančią teritoriją¹⁰. Priešindama Lenkijos ir Lietuvos pozicijas, Maskva siekė parodyti Vilniaus nelankstumą ne tik Kaliningrado srities atžvilgiu, bet ir kaip stabdį prasidėjusiam dialoge dėl bevizio režimo apskritai. Neatsitiktinai Rusijos užsienio reikalų ministras Sergejus Lavrovas pareiškė, kad rusų ir lenkų susitarimas „<...> ženklins greitą perėjimą iki bevizio režimo tarp ES ir Rusijos“¹¹. Pabrėžtina, kad tokio pobūdžio oficialiosios Maskvos komentarai pasirodė tik po to, kai buvo pasiektas susitarimas su Varšuva.

Vilnius mėgino atremti Maskvos komentarus ir pateikė savo interpretaciją. „Lietuva ir Rusija dar 2009 m. sausį buvo suderėjusios pirminį susitarimo dėl vietinio eismo per sieną su Kaliningrado sritimi tekstą, – teigta Lietuvos URM 2012 m. sausio 17 d. pareiškime. – Tačiau Rusija tiek per dvišales derybas, tiek viešai komentavo, kad toks susitarimas, apimantis

⁹ „Skiriasi Lietuvos ir Rusijos URM pozicija dėl galimo bevizio režimo su Kaliningradu“. *Geopolitika.lt* 2012 m. sausio 20 d. [žiūrėta 2012 07 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.geopolitika.lt/?artc=5164>>.

¹⁰ Jacek Jan Komar. „Gazeta Wyborcza“: ypatinga bevizio režimo reikšmė Rusijai“. *IQ.lt* 2011 m. gruodžio 19 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://iq.lt/pasaulis/gazeta-wyborcza-ypatinga-bevizio-rezimo-reiksme-rusijai/>>. Rusijos URM savo tinklalapyje išplatino šios žinybos atstovo Aleksandro Lukaševičiaus komentarą. „Rusija kritikuoja Lietuvos atsargumą dėl bevizio režimo ir giria Lenkiją“. *15min.* 2012 m. sausio 17 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/pasaulis/rusija-kritikuoja-lietuvos-atsarguma-del-bevizio-rezimo-57-190534#ixzz2BRD6Ltto>>.

¹¹ Marcinkevičius Tomas. „Europos eksperimentai su Kaliningradu“. *Pazinkeuropa.lt* 2012 m. rugsėjo 7 d. [žiūrėta 2012 09 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.pazinkeuropa.lt/euroblogas/savaite-temos/klaustukai-229/europos-eksperimentai-su-kaliningradu-234>>.

30–50 km pasienio zoną, būtų problemiškas, ir pasitraukė iš derybų. Gruodžio viduryje buvo priimtas EP ir Tarybos reglamento 1931 / 2006 pakeitimas, leidžiantis visą Kaliningrado sritį laikyti pasienio teritorija. Pakeistas reglamentas sudaro galimybę vietinio eismo tvarką taikyti visai Kaliningrado sričiai. Lietuvos teritorijoje jis galėtų būti taikomas 30–50 km pločio pasienio atkarpoje, kaip ir numatoma reglamente. Lietuva jau ne kartą yra pareiškusi esanti pasirengusi atnaujinti derybas dėl minėtų apimčių. Nesuprantame, kodėl Rusija nenori atverti Kaliningrado srities, naudodama argumentus, kurie prieštarauja Šengeno teisei. Bėlika konstatuoti, kad jei būtų pasirašytas dar 2009 m. suderėtas susitarimo tekstas, Kaliningrado srities ir atitinkamų Lietuvos regionų gyventojai jau kelerius metus naudotųsi supaprastinta sienos kirtimo tvarka.“¹²

2011 m. liepos pabaigoje ir 2012-ųjų pradžioje sulaukus EK vertinimo, atveriančio išimtį Šengeno teisynui, Lietuva savo pozicijos nekeitė. Vilnius nesutiko su EK vertinimu, kad Kaliningrado srities gyventojai nekeltų grėsmės ES narėms kaimynėms ir akcentavo išimties nepalietimą 30–50 km pasienio atkarpą kaip savo pozicijos pagrindą. Politiniame lygmenyje Lietuvos diplomatijos nuostatos dėl bevizio režimo Kaliningradui susilaukė vertinimų 2012 m. liepą įsigaliojus Lenkijos ir Rusijos sutarčiai dėl supaprastinto judėjimo per Lenkijos ir Rusijos sieną. Vytautas Landsbergis šioje sutartyje įžvelgė akivaizdžius geopolitinius žaidimus ir perspėjo dėl Lietuvai gresiančių problemų. Komentuodamas sutartį, profesorius aiškino, kad išimtis Šengeno teisynui buvo padaryta naudojantis euro zonos krize ir su tuo susijusiomis diskusijomis bei Lietuvoje visuomenės ir politikų dėmesį nukreipusiu banko „Snoras“ skandalu. EP narys atkreipė dėmesį ir aplinkybę, kad nebuvo Lenkijos partneriškumo ir konsultacijų su Lietuva. „Antai turime strateginį ir geopolitinį fenomeną, – dėstė V. Landsbergis, – a nei būtų, a nei regėtą per visą tūkstantmetę istoriją. Tai Rusija vakaruose nuo

¹² Rusijos URM savo tinklalapyje išplatino šios žinybos atstovo A. Lukaševičiaus komentarą. „Rusija kritikuoja Lietuvos atsargumą dėl bevizio režimo ir giria Lenkiją“. *15min.* 2012 m. sausio 17 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/pasaulis/rusija-kritikuoja-lietuvos-atsarguma-del-bevizio-rezimo-57-190534#ixzz2BRD6Ltto>>.

Lietuvos. Nesirūpinome ta anomalija, o dabar gaušime. Jau gauname.“¹³ Profesorius kaltino lietuvišką diplomatiją ir politikus nebudrumu, nesugebėjimu stebėti regione besikeičiančią geopolitinę padėtį ir adekvačiai reaguoti. Jo nuomone, Lietuvos politika dėl Kaliningrado buvo pasyvi, o turėjo būti aktyvi, užkertanti kelią išimtims Šengeno teisyne.

Konservatoriškajam susiklosčiusios padėties vertinimui pasipriešino socialdemokratai. EP narys, socialdemokratas Justas Vincas Paleckis pareiškė, kad oficialiojo Vilniaus neryžtingumas įvesti bevizį režimą su Kaliningrado sritimi reikš Lietuvai didelių investicijų praradimą. „Lenkija nusprendė dviejose savo vaivadijose, besiribojančiose su Kaliningrado sritimi, įvesti bevizį režimą. Ir kai aš buvau susitikęs su Vakarų politikais, jie stebėjosi, ką mes darome“¹⁴, – aiškino J. Paleckis. Toliau jis pasakojo, kaip lenkai pasienyje su Rusija stato didelius prekybos centrus, gerina infrastruktūrą ir pan. Socialdemokrato nuomone, Vilniui pasekus Varšuvos pavyzdžiu, ir Lietuvos pasienyje su Rusija iškilis didelių prekybos centrų, tobulės infrastruktūra, o kaliningradiečiai su malonumu leis pinigų. Nesigilinant į J. Paleckio brėžiamos investicinės fikcijos detales (pavyzdžiui, prekių kainų skirtumai, Kaliningrado srities gyventojų perkamoji galia ir t. t.), akcentuotinas konceptualus socialdemokrato požiūris į bevizį režimą su Rusijos Kaliningrado sritimi skirtingumas nuo konservatoriškojo V. Landsbergio požiūrio. Kitaip nei V. Landsbergis, J. Paleckis pasisakė už išimtį Šengeno teisyne. Tačiau tuo jis neapsiribojo. „Rusija bet kuriuo atveju bus strateginė ES partnerė, todėl tartis privalome“¹⁵, – aiškino socialdemokratas. J. Paleckis nedviprasmiškai pasisakė už bevizį režimą ne tik su rusiškuoju eksklavu, bet ir su visa Rusija.

Nuo 2011 m. lapkričio, netrukus po Klaipėdoje įvy-

kusio Lietuvos ir Rusijos tarpvyriausybinių komisijos posėdžio, lietuviškoje žiniasklaidoje periodiškai pasirodydavo straipsnių, kuriuose buvo kritikuojama Lietuvos vizų išdavimo Rusijos piliečiams tvarka. Kritikos šaltiniu tapo Lietuvos kurortų merai. Jie taip pat skundėsi lietuviškųjų konsulinių tarnybų biurokratizmu ir dėl to prarandamais rusų turistais¹⁶. Straipsniais metodiškai ir atkakliai bandyta piršti idėją, kad vizų režimas su Rusija – nuostolis Lietuvos ekonomikai ir šalies įvaizdžiui. Akivaizdu, kad tokiu būdu pateikiamas vizų / bevizio režimo su Rusija klausimas kritikavo ne Lietuvos konsulinės tarnybos taikomą vizų išdavimo tvarką, o šalies užsienio politikos kursą.

Nepaisant to, kad aukščiausieji Lietuvos pareigūnai jau dalyvauja politiniame ir diplomatiname diskurse dėl bevizio režimo, Lietuvoje dar nėra atlikto (tarp)sektorinės sąnaudų ir naudos analizės, galimo bevizio režimo poveikio migracijai, nusikalstamumo rodikliams įvertinimo, o šios analizės rezultatai nėra susieti su Lietuvos geopolitinio saugumo interesais. Tad šios analitinės studijos tikslas – užpildyti šį vakuumą.

TYRIMO UŽDAVINIAI IR METODAI

Tyrimo uždaviniai

1. Atlikti esamos padėties analizę ir įvertinti politinį vizų dialogo tarp ES ir Rusijos *status quo* ir kontekstą, įskaitant ir sprendimų priėmimo procesus. Formuojant ir įgyvendinant ES iniciatyvas ES vizų politikos srityje, pasiūlyti Lietuvos vaidmens stiprinimo priemones.

2. Nustatyti ir įvertinti vizų režimo tarp ES ir Rusi-

¹³ Maksimavičius Petras. „Geopolitinių žaidimų spaustuose“. Alkas.lt 2012 m. rugpjūčio 6 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://alkas.lt/2012/08/06/petras-maksimavicius-geopolitiniu-zaidimu-spaustuose/>>.

¹⁴ Sergijenko Dina. „Europarlamentarai: bevizis režimas su Kaliningradu reikštų investicijas“. *Ekonomika.lt* 2012 m. birželio 20 d. [žiūrėta 2012 07 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.ekonomika.lt/naujiena/europarlamentarai-bevizis-rezimas-su-kaliningradu-reikstu-investicijas-26859.html>>.

¹⁵ Ten pat.

¹⁶ „Kelionė į Lietuvą – su Suomijos ar Estijos vizomis“. *Veidas.lt* 2011 m. lapkričio 9 d. [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/kelione-i-lietuva-%E2%80%93-su-suomijos-ar-estijos-vizomis>>; „Ar vizos trukdo turizmui?“ *Veidas.lt*. 2011 m. lapkričio 11 d. [žiūrėta: 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/ar-vizos-trukdo-turizmui>>; Kripaitė A. „Klaipėdiečiai sieks bevizio režimo su Kaliningrado sritimi“. *15min.lt* 2012 m. kovo 12 d. [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/klaipedieciai-sieks-bevizio-rezimo-su-kaliningrado-sritimi-56-203229>>.

jos panaikinimo poveikį Lietuvos socialinei aplinkai, valstybės sienos valdymo ir vidaus saugumo sistemai, ekonominiams ryšiams ir valstybės finansams bei pateikti pagrįstus siūlymus ir rekomendacijas dėl šio poveikio optimizavimo.

3. Įvertinti Lietuvos laimėjimus įgyvendinant Specialiąją Kaliningrado tranzito programą ir pateikti jos transformacijos galimybių įvertinimą; pateikti galimus šios programos transformacijos modelius ir parengti siūlymus detaliajai dokumentacijai, įskaitant ir finansinę, kuri galėtų būti pristatyta ES institucijoms.

4. Pateikti politines rekomendacijas dėl Lietuvos pozicijos galimo bevizio režimo tarp ES ir Rusijos atveju.

Tyrimo metodika

Lietuvos ir užsienio mokslinės literatūros ir šaltinių sisteminė analizė, lyginamoji analizė, statistinių duomenų analizė, aprašomasis metodas ir interviu (pusiau struktūruotas). Taikomi tyrimo metodai apima duomenų surinkimą ir jų analizę.

Surinkti duomenys

Kiekybiniai duomenys apie:

- Rusijos turistų į ES, Lietuvą srautą, ateities prognozes, duomenų koreliacijas tarp turizmo srauto prognozių ir pokyčių bevizio režimo įvedimo atveju.
- Rusijos organizuoto nusikalstamumo skverbimosi į ES šalis, kontrabandos tendencijas, jų galimus pokyčius bevizio režimo atveju.
- Rusijos piliečių, prašančių politinio prieglobsčio ES šalyse, pokyčius.
- Lenkijos, Serbijos, Suomijos institucijų, ekspertų turima statistika apie jau išvardytus ES ir Rusijos bevizio režimo poveikio veiksnius ir / ar informacija, leidžianti lyginti kitų šalių analogiškus atvejus su Rusijos atveju.

2) Kokybiniai duomenys, atliekant pusiau struktūruotus interviu su Lietuvos, ES, Rusijos, Lenkijos ir Suomijos ekspertais bei specialistais, dirbančiais sienų apsaugos, vidaus saugumo užtikrinimo, turizmo, kovos su organizuotu nusikalstamumu, pabėgėlių teisės, kultūros politikos srityse.

3) Atlikta ES, Lietuvos ir Rusijos teisės aktų analizė, kurios metu įvertinti pakeitimai, susiję su bevizio režimo įvedimu ir prisiimtais įsipareigojimais, siekiant

užtikrinti ES išorinės sienos apsaugą bei valdyti riziką, susijusią su organizuoto nusikalstamumo, kontrabandos ir nelegalios migracijos atvejais.

Analizė

Siekiami išsiaiškinti:

- ar per Lietuvą vykstantiems Rusijos piliečiams Lietuva taptų tranzito ar daugiau paskirties šalimi;
- kokias iš minėtų socialinių, ekonominių ir politinių sričių Lietuvoje labiausiai paveiktų ES ir Rusijos bevizis režimas;
- kokį poveikį Lietuvai darytų Rusijos taikoma „minkštoji galia“;
- kokie siūlymai ir konkrečios priemonės padėtų Lietuvai efektyviai optimizuoti bevizio režimo Rusijai poveikį;
- kokios būtų Kaliningrado specialiosios programos transformacijos galimybės ir efektyvūs sprendimai, kiek (ir kaip) būtų tikslingas atskirų elektroninių priemonių, automatizavimo sprendimų taikymas.

Apibendrinant studijoje atliktą ekonominės naudos ir sąnaudų vertinimą, galima teigti:

Papildoma ekonominė nauda dėl išaugusio turistų srauto (apie 63 mln. Lt per metus) atsvertų tik minimalius tikėtinus Lietuvos praradimus ir papildomų sąnaudų poreikius, atsiradusius dėl bevizio režimo (apie 71 mln. Lt, neskaitant infrastruktūros ir modernizacijos išlaidų).

Esant maksimalių išlaidų ir sąnaudų scenarijui, per metus dėl bevizio režimo įvedimo Lietuva gali tikėtis apie 75 mln. Lt praradimų daugiau, nei potencialių įplaukų, daugiausia dėl nesurinktų akcizų ir padidėjusios šešėlinės ekonomikos. Papildomai Lietuvai gali tekti investuoti apie 36,6 mln. Lt į infrastruktūrą ir modernizacijos projektus.

Kritinis klausimas svarstant bendrą ekonominį bevizio režimo poveikį būtų supaprastinto tranzito į Kaliningradą schemas lėšų likimas. Šių 517,92 mln. Lt praradimas 2014–2020 m. gerokai atsvertų prognozuojamą septynerių metų naudą turizmo sektoriui. Pagrindinis Lietuvos iššūkis – kaip išlaikyti šios programos lėšas (pereinamasis laikotarpis arba persikirstymas prisitaikant prie bevizio režimo poveikio), o tam reikia labai aiškių visų susijusių žinybų poreikių, kuriuos, kaip

atskleidė šis tyrimas, kol kas gauti sudėtinga.

Tyrimo metu atsižvelgus į naudos ir sąnaudų įvertinimą ir Lietuvos geopolitinius saugumo interesus, suformuluotos tokios Lietuvos pozicijos dėl bevizio režimo tarp ES ir Rusijos gairės:

Apriboti neigiamą efektą, kurį Lietuva patirs dėl konsulinių mokesčių praradimo ir specialiosios tranzito programos iš / į Kaliningradą nutraukimo.

Siekti, kad bevizį režimą ES, atsižvelgiant į šalių partnerių vykdomus techninius reikalavimus, turėtų įgyvendinti sinchroniškai su Rusija ir Rytų partnerystės valstybėmis. Tai leistų sumažinti galimą bevizio režimo, pagal formulę „Rusija – pirmiausia“, riziką ES Rytų partnerystės iniciatyvos funkcionalumui ir neišspręstiems regioniniams konfliktams.

Susieti bevizio režimo klausimą su Rusijos politinei ir ekonominei transformacijai svarbiais veiksniais: Rusijos ekonomikos ir energetikos sektoriaus reformomis.

Išlaikyti bevizio režimo sąsają su Rusijos bendradarbiavimu teisingumo srityje.

1. ES IR RUSIJOS POZICIJOS DĖL BEVIZIO REŽIMO

Artėjant 2014 m. Sočio žiemos olimpinėms žaidynėms, iki kurių Rusija deklaruoja įsivesianti bevizį režimą su ES, bevizio režimo klausimas dominuoja ES ir Rusijos dvišalių santykių darbotvarkėje.

Per ES ir Rusijos viršūnių susitikimą 2012 m. birželį Rusijos prezidentas V. Putinas spaudė ES atsisakyti vizų režimo, akcentuodamas, kad „visavertė partnerystė negalima, kol egzistuoja vizų barjeras, skiriantis šalių piliečius“¹⁷. ES vadovai neneigia būtinybės skatinti žmogiškuosius ryšius tarp ES ir Rusijos gyventojų, tačiau, kitaip nei Maskva, niekur neskuba ir akcentuoja

kruopštų abiejų pusių pasirengimą sklandžiam bevizio režimo funkcionavimui užtikrinti.

Svarbu suprasti, jog nepaisant to, kad Rusija yra didžiausia iki šiol bevizį režimą su ES prašiusi šalis, jos atvejis nėra išskirtinis. ES bevizį režimą turi su daugiau nei 40 trečiųjų pasaulio šalių, kurios turėjo išpildyti konkrečius ES reikalavimus, taisykles ir procedūras. To paties tikimasi ir iš Rusijos. Šiuo metu ES ir Rusija įgyvendina „bendruosius žingsnius“ dokumentų saugos, nelegalios migracijos, viešosios tvarkos, saugumo ir kitose ES nurodytose srityse. Žingsnių įgyvendinimo priežiūra patikėta EK, kuri svarstys Rusijos pasirengimą ir siūlys ES šalims narėms pradėti derybas dėl vizų režimo su Rusija panaikinimo. Paprastai bevizis režimas suteikiamas EK siūlymu, kurį, pasitarusi su EP, patvirtina arba atmeta ES vadovų taryba.

1.1. ES ir Rusijos dialogas dėl bevizio režimo

Idėjinės bevizio režimo tarp ES ir Rusijos užuomazgos atsekamos nuo 2003 m. kovą Sankt Peterburge vykusio ES ir Rusijos viršūnių susitikimo. Pagrindinis jo tikslas buvo pagilinti abipusį bendradarbiavimą piliečių laisvės, saugumo ir teisingumo srityse, tačiau taip pat žiūrėta į ateitį ir svarstytos galimybės supaprastinti ES šalių narių ir Rusijos piliečių tarpusavio keliones. Sutarta išanalizuoti galimybes ilgalaikėje perspektyvoje įvesti bevizį režimą. Vėliau šis siekis oficialiai įtvirtintas Bendros *laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės gairėse, priimtose* 2005 m. gegužę ES ir Rusijos viršūnių susitikime Maskvoje. *Gairėse įsipareigota politiniu ir ekspertiniu lygmeniu suintensyvinti dialogą, siekiant apsvarstyti galimybes ateityje įvesti bevizį režimą. Taip pat akcentuota būtinybė kiek galima greičiau užbaigti derybas ir pasirašyti vizų supaprastinimo ir readmisijos sutartis*¹⁸.

Vizų išdavimo procedūros pradėtos lengvinti 2006 m. gegužės 25 d. viršūnių susitikime Sočyje priimtu ES ir Rusijos Federacijos susitarimu dėl vizų ES ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastini-

¹⁷ Žodžiai išsakyti 2012 m. birželį ES ir Rusijos viršūnių susitikimo Sankt Peterburge metu. „Putinas ragina ES panaikinti vizų režimą“. *Alfa.lt* 2012 m. birželio 04 d. [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/14715190/Putinas.ragina.ES.panaikinti.vizu.rezima=2012-06-04_16-44>.

¹⁸ Council of the European Union, „Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice“, 15th EU-RUSSIA SUMMIT, Road Maps, Brussels, 11 May 2005, 8799/05 ADD 1 (Presse 110) [žiūrėta 2012 09 12]. Prieiga per internetą: <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/88030.shtml>>.

mo¹⁹. Tai pirmas atvejis ES praktikoje, kai sudaromas tokio tipo susitarimas su trečiaja šalimi. Sočyje taip pat pasirašytas ES ir Rusijos susitarimas dėl readmisijos²⁰. Abu susitarimai įsigaliojo 2007 m. pradžioje.

Minėtų susitarimų pasirašymas padėjo pagrindus tolesniam dialogui dėl galimo vizų režimo panaikinimo. Susitarimas dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo gali būti laikomas pavyzdžiu tam, kas laukia įvedus bevizį režimą. Esant beviziam režimui nebereikės kelionės tikslą pagrindžiančių dokumentų, pavyzdžiui, bus galima nevaržomai vykti į verslo susitikimus, lankyti giminaičius ar turistauti svečioje šalyje, tačiau išliks tie patys vizito trukmę apibrėžiantys terminai. Dabar ES ar Rusijos pilietis, gavęs vizą pagal supaprastintą vizų išdavimo tvarką, šalyje gali lankytis ne ilgiau nei 90 dienų per 180 dienų laikotarpį. Šis terminas pastovus ir jo privaloma laikytis net turint daugkartines visas. Šios taisyklės išliks ir bevizio režimo atveju, o norint šalyje viešėti ilgiau nei 90 dienų per 180 dienų laikotarpį, kaip ir dabar, reikės gauti ilgalaikes visas. Svaresnis pokytis tikėtinas tik mokesčio už visas pasikeitime. Dabar prašymas vizai gauti paprasta tvarka narinėjamas 10 kalendorinių dienų ir taikomas 35 eurų mokestis, o narinėjant skubos tvarka per 3 dienas, taikomas 70 eurų mokestis. Įvedus bevizį režimą, šių procedūrų nebeliks. Žinoma, negalima atmesti galimybės, kad ES pasirinktų kiek kitokią bevizio režimo praktiką su Rusija, nei iki šiol taikoma trečiosioms šalims. Tokiu atveju tam tikri mokesčiai, tarkime, už leidimo keliauti patvirtinimą (analogi-

nis JAV naudojamos elektroninės kelionių leidimo sistemos ESTA (angl. *Electronic System for Travel Authorization*) variantas), gali išlikti.

Svarbu pastebėti, kad į susitarimą dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo neįeina Airija, Jungtinė Karalystė ir Danija, taip pat susitarimas neapima Bulgarijos, Kipro ir Rumunijos. Tikėtina, kad pirmosios trys šalys, kurios su išlygomis įgyvendina Šengeno teisyną, *tik su tam tikromis sąlygomis atvers savo sienas Rusijos piliečiams*. Likusios trys šalys dar nėra pilnai integruotos į Šengeno erdvę. Šiuo metu, norėdama turėti supaprastintą vizų išdavimo tvarką, Rusija turi sudaryti dvišales sutartis su minėtomis ES narėmis, taip pat su Norvegija ir Islandija, kurios dalyvauja Šengeno susitarime²¹. Tas pats galios ir bevizio režimo, kuris apims visą Šengeno erdvę, atveju.

Panašios išlygos galioja ir readmisijos susitarime, kurio nuostatos netaikomos Airijai, Jungtinei Karalystei ir Danijai. Su pastarosiomis, taip pat su Norvegija ir Islandija, Rusija turi sudaryti atskirus readmisijos susitarimus. Readmisijos susitarimas yra kertinis bevizio režimo elementas. Tikėtina, kad bevizio režimo atveju padidės migracijos srautai ir kartu pasipildys asmenų, pažeidžiančių režimo taisyklės, gretos. Pagal readmisijos susitarimą, asmenys, pažeidžiantys galiojančias vizų ar bevizio režimo taisyklės, yra grąžinami į savo kilmės šalį. Kai grąžinami asmenys nėra ES ar Rusijos piliečiai, jie išsiunčiami į šalį (ES šalis narė arba Rusija), kurios teritoriją pirmiausia kirto patekdami į bevizio režimo teritoriją arba į šalį (ES šalis narė arba Rusija), kuri išdavė vizą ar leidimą gyventi jos teritorijoje²². Iki 2012 m. vasaros readmisijos susitarimo protokolai pasirašyti su 22, tarp jų su Lietuva²³, iš 24

¹⁹ Europos Bendrijos ir Rusijos Federacijos susitarimas dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2007 m. gegužės 17 d. Nr. L 129 [žiūrėta 2012 08 06]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:LT:PDF>>.

Be šio susitarimo, siekiant, kad visos jos šalys įgyvendintų susitarimą vienodai, 2008 m. birželį patvirtintos bendrosios rekomendacinio pobūdžio taisyklės. Šių taisyklių įgyvendinimo priežiūrą atlieka Jungtinis komitetas, kurį sudaro Bendrijos ir Rusijos atstovai. Bendrijai atstovauja EK, kuriai padeda valstybių narių ekspertai.

²⁰ Susitarimas tarp Europos Bendrijos ir Rusijos Federacijos dėl readmisijos. 2006 m. gegužės 25 d. [žiūrėta 2012 10 19]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A0517%2803%29:LT:HTML>>.

²¹ Kol Bulgarija, Kipras ir Rumunija pilnai bus įtrauktos į Šengeno erdvę, Rusijos piliečiai turės gauti nacionalines minėtų šalių visas, kurios galios tik vizą išduodančios šalies teritorijoje. Susitarimas dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo tarp Rusijos ir Danijos pasirašytas 2009 m. spalio 1 d., o su Norvegija – 2007 m. birželio 8 d.

²² Susitarimas tarp Europos Bendrijos ir Rusijos Federacijos dėl readmisijos. I skirsnis 3 straipsnis, II skirsnis 5 straipsnis.

²³ Lietuva su Rusija protokolą dėl readmisijos susitarimo pasirašė 2012 m. balandžio 19 d.

ES šalių narių. Rusija tikisi pasirašyti susitarimo protokolus su likusiomis ES narėmis iki 2012 m. pabaigos²⁴.

Aptartų susitarimų (dėl vizų supaprastinimo ir readmisijos) įsigaliojimas davė postūmį konkreitiems veiksams dialoge dėl bevizio režimo. 2007 m. liepą kasmetės ES ir Rusijos nuolatinės partnerystės tarybos, skirtos bendradarbiauti saugumo, laisvės ir teisingumo srityse, susitikimo metu sutarta dėl bevizio režimo dialogo procedūrų. Nutarta dialogą vesti keturiuose srityse: 1) dokumentų apsauga, įskaitant biometrinius duomenis; 2) nelegali migracija, įskaitant readmisiją; 3) viešoji tvarka, saugumas ir bendradarbiavimas teisėtvarkos srityje; 4) išoriniai santykiai. Dialogo pradžioje keistasi informacija ir įvertinta ES ir Rusijos padėtis kiekvienoje iš keturių dialogo sričių. Vėliau pereita prie svarstymų apie praktinį dialogo įgyvendinimą. Galiausiai 2011 m. gruodį patvirtinti „bendrieji žingsniai“, kuriuos įgyvendinus bus svarstoma, ar pradėti derybas dėl bevizio režimo įvedimo.

„Bendrieji žingsniai“ suskirstyti į tas pačias keturias sritis kaip ir dialogas dėl bevizio režimo. Pirmoji sritis – *dokumentų saugumas, įskaitant biometrinius duomenis* – nurodo reikalavimą įvesti biometrinius pasus, atitinkančius Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos (TCAO) standartus. Taip pat nuolat atnaujinti Interpolo duomenis apie rastus ar pamestus pasus²⁵.

Antroji sritis – *nelegali migracija, įskaitant readmisiją*, – suskirstyta į tris dalis: ES ir Rusijos susitarimų dėl vizų supaprastinimo ir readmisijos efektyvus vykdymas, prieglobsčio problemos ir išorės sienų valdymas. ES ir Rusija įsipareigojo pasirašyti likusius sutarties dėl readmisijos protokolus, glaudžiai bendradarbiauti prieglobsčio suteikimo srityje bei gerbti ir užtikrinti visas prieglobsčio prašytojų teises. Valdant išorės sienas šalys sutarė gilinti Rusijos ir

ES pasienio tarnybų bendradarbiavimą, ypač sienos kirtimo punktuose, ir įgyvendinant Europos išorės sienų valdymo agentūros (FRONTEX) ir Rusijos federalinės pasienio saugumo tarnybos susitarimus. Taip pat imtis reikiamų veiksų plėtoti bendradarbiavimą tarp FRONTEX ir Rusijos valstybės sienos įrengimo Federalinės agentūros („Rosgranitsa“)²⁶.

Trečioje „bendrujų žingsnių“ dalyje – *viešoji tvarka, saugumas ir bendradarbiavimas teisėtvarkos srityje* – susikoncentruota į kovą su organizuotu nusikalstamumu, terorizmu ir korupcija, taip pat į asmeninės informacijos apsaugą bei bendradarbiavimą teisės saugos ir teisėtvarkos srityse. Įsipareigota užtikrinti efektyvų bendradarbiavimą tarp Rusijos ir Europolo, taip pat tarp Rusijos ir Europos teisinio bendradarbiavimo institucijos (EUROJUST)²⁷.

Ketvirtoji sritis – *išoriniai santykiai* – įpareigoja užtikrinti ES ir Rusijos piliečių, keliaujančių viena kitos teritorijoje, lygias teises. Taip pat sutarta dėl efektyvaus kelionių ir tapatybės dokumentų išdavimo²⁸.

„Bendrujų žingsnių“ įgyvendinimo progreso vertinimas pavestas vyresniesiems ES ir Rusijos pareigūnams. Pastarųjų ataskaitos pateikiamos ES ir Rusijos nuolatinės partnerystės tarybai bei peržiūrimos ES ir Rusijos viršūnių susitikimuose²⁹.

Nėra nustatytas aiškus laikotarpis „bendriesiems žingsniams“ įgyvendinti. Vis dėlto, remdamasi Vakarų Balkanų³⁰ pavyzdžiu, kai bevizis režimas buvo suteiktas praėjus kiek daugiau nei metams po veiksmų plano („bendrujų žingsnių“ atitikmuo) įteikimo, Rusija orientuojasi į panašų laikotarpį. ES vengia apibrėžti konkrečius terminus. Galima teigti, kad ES palaiko Rusijos siekius dėl bevizio režimo, tačiau ES viduje stokojama

²⁶ Ten pat.

²⁷ Ten pat.

²⁸ Ten pat.

²⁹ Ten pat. Pirmosios ataskaitos, parengtos ES ir Rusijos apie „bendrujų žingsnių“ įgyvendinimą, datuojamos 2012 m. gegužės 15 d.

³⁰ 2009 m. bevizis režimas suteiktas Serbijai, Makedonijai ir Juodkalnijai, o 2010-aisiais – Bosnijai ir Hercegovinai bei Albanijai. Plačiau apie skaityti skyriuje „Serbijos atvejo analizė“.

²⁴ „Russia and EU hope to sign all readmission accord protocols on visa issues, Russia, Beyond the Headlines“. 2012 m. liepos 24 d. [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://rbth.ru/articles/2012/07/24/russian_migration_service_hopes_to_sign_all_readmission_accord_proto_16601.html>.

²⁵ Council of the European Union, Common Steps towards visa-free short term travel of Russian and EU citizens, Brussels, 9 December 2011. Šaltinis: dokumentas gautas iš Lietuvos URM.

tvirto apsisprendimo. ES šalių narių pozicija paaiškės tik EK rekomendavus pradėti derybas dėl bevizio režimo įvedimo Rusijai.

Kol nebus vieningai nutarta dėl bevizio režimo įvedimo, liks galioti 2006 m. priimtas ES ir Rusijos susitarimas dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo. Neabejotina, kad Rusijos nepasitenkinimas esama padėtimi tik didės, žiniasklaidoje mirgės nauji straipsniai apie tai, kaip Rusijos žurnalistai, turėję tik vieną dieną galiojančias vizas, buvo priversti palikti ES teritoriją dar nepasibaigus oficialiam ES ir Rusijos atstovų susitikimui³¹.

Kita vertus, palyginus Rusijos piliečiams ir Vakarų Balkanų, Moldovos ir Ukrainos piliečiams pagal vizų supaprastinimo susitarimus teikiamas privilegijas, matyti, kad Rusijos susitarimas yra mažiausiai palankus. ES ir Rusijos susitarimas išskiria 11 piliečių kategorijų, kurie, remiantis jų kelionės tikslu, gali gauti vizą pagal supaprastintas vizų išdavimo taisykles. Tuo tarpu ES ir Ukrainos susitarime išskiriama 12 kategorijų, susitarime su Moldova – 14, o su Vakarų Balkanais – 16 (Albanijos atveju – 17)³².

Vis dėlto ES neatsisako taikyti išimtis ir palankiai sutinka ES šalių narių, turinčių pasienio zonas su Rusija, iniciatyvas atverti dalį savo, o kartu ir ES, teritorijos Rusijos piliečiams. Nuo 2012 m. liepos 27 d. vyksta palengvintas asmenų judėjimas tarp Rusijos Kaliningrado srities ir dalies Lenkijos teritorijos (Pajūrio ir Varmijos Mozūrų vaivadijų). Kaliningrado srities gyventojai, gavę Lenkijos generalinio konsulato išduotą leidimą, kuris galioja nuo dvejų iki penkerių metų, gali laisvai keliauti Lenkijos pasienio teritorijose. Lankomų teritorijų ribos negali būti nutolusios nuo Lenkijos ir Rusijos Kaliningrado pasienio toliau kaip 30–50 km. Šių teritorijų ribose gyvenantys Lenkijos piliečiai taip

³¹ Wiegmann Arnd. „Your visa has expired. Stand and leave“ – Putin, RT 4 June 2012 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <<http://rt.com/politics/putin-eu-russia-visa-regime-905/>>.

³² Florian Trauner and Imke Kruse. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool? *European Journal of Migration and Law*. 2008, Volume 10, No. 4, p. 411–438 (28), p. 11–12. Minimos kategorijos apima oficialių delegacijų narius, verslininkus, tolimųjų reisų ir keleivinių transporto priemonių vairuotojus, tarptautinių traukinių įgulas, žurnalistus, mokslininkus, mokinius ir studentus, sportininkus, asmenų, gyvenančių ES, giminačius, turistus, gydymosi siekiančius ligonius ir t. t.

pat turi galimybę vykti į Kaliningrado sritį be vizų.

Panašus Lietuvos ir Rusijos susitarimas dėl Kaliningrado nebuvo patvirtintas, nes Lietuva nesutiko atverti visos savo teritorijos palengvintam Kaliningrado piliečių judėjimui. Buvo tartasi tik dėl Lietuvos ir Kaliningrado pasienyje ne daugiau kaip 50 km spinduliu gyvenančių asmenų mobilumo didinimo ir žmogiškųjų ryšių skatinimo. Lenkijai sutikus atverti savo sienas visai Kaliningrado sričiai, Rusijos lūkesčiai išaugo ir susikoncentravo ties bevizio režimo tarp Rusijos ir ES siekiu.

Apibendrinant ES ir Rusijos dialogą dėl bevizio režimo, formuluojama bevizio režimo sąvoka:

Bevizis režimas – galimybė ES ir Rusijos piliečiams, turintiems biometrinius piliečio pasus, lankytis viena kitos teritorijoje be vizų ne ilgiau nei 90 dienų per 180 dienų laikotarpį. Norint viešėti ilgiau, nei numatyta, būtina ilgalaikė visa. Bevizis režimas neapims tokių ES šalių narių kaip Airija, Jungtinė Karalystė ir Danija. Taip pat, kol nebus įtrauktos į Šengeno erdvę, bevizis režimas negalios Bulgarijoje, Kipre ir Rumunijoje, o po 2013 m. vasaros – Kroatijoje. Su šiomis šalimis, taip pat su Islandija ir Norvegija, Rusija turės sudaryti dvišales bevizį režimą reglamentuojančias sutartis.

1.2 ES valstybių narių požiūris į bevizį režimą su Rusija

Remiantis Europos užsienio reikalų tarybos vertinimu, ES šalys gana vieningos dėl vizų režimo su Rusija supaprastinimo. Tiek 2010 m., tiek 2011-aisiais atliktas Europos užsienio politikos vertinimo tyrimas rodo, kad šalių narių ir / ar ES institucijų pozicijos sutampa dėl daugelio vizų režimą su Rusija apsprendžiančių klausimų. Antrus metus iš eilės šalys sutinka, kad vizų liberalizavimo klausimui skiriami riboti išteklių, o tai lemia didesnio progreso šiuo klausimu stoką. 2010 m. ES šalių narių ir / ar institucijų nuveikti darbai įvertinti kaip pakankami (C+), o 2011 m. balu aukščiau, t. y. kaip patenkinami (B–)³³.

³³ European Council on Foreign Relations, European Foreign Policy Scorecard. January 2012 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/russia/>>.

1 lentelė. Vizų liberalizavimas su Rusija ir ES valstybių narių bei institucijų įvertinimas

Metai	2010	2011
Europos Sąjungos vienybė	4 / 5	4 / 5
Skiriami resursai	3 / 5	3 / 5
Pasiektas rezultatas	3 / 10	4 / 10
Bendrasis įvertinimas	10 / 20 (C+)	11 / 20 (B-)

Šaltinis: *European Foreign Policy Scorecard 2012*

ES suinteresuotumo stoką supaprastinti vizų režimą su Rusija daugiausia lemia nuogąstavimai dėl saugumo problemų. Pavyzdžiui, net 11 ES valstybių narių, paklaustos apie grėsmes, su kuriomis tenka susidurti, nekontroliuojamą migraciją nurodo kaip vieną grėsmių. Taip pat pati Rusija, kaip grėsmė, suvokiama net devyniose ES valstybėse. Vis dėlto Rusijos ir nekontroliuojamos migracijos grėsmės (šalia kitų) kombinaciją nurodė tik Austrija ir Lietuva³⁴.

Dažniausiai išsakomi argumentai **prieš** bevizį režimą su Rusija:

1. Migracijos srautai:
 - nelegali migracija iš trečiųjų, pavyzdžiui, Pietų Kaukazo, ar bevizį režimą su Rusija turinčių Centrinės Azijos šalių;
 - dėl Rusijoje klestinčios korupcijos bus gana nesunku gauti Rusijos pasus;
 - masinė Rusijos piliečių emigracija į ES.
2. Saugumo / kriminogeninės padėties blogėjimas:
 - iš bevizio režimo pelnysis Rusijos nusikaltėliai;
 - masinis Rusijos piliečių atvykimas gali paskatinti nusikalstamumo lygį;
 - nuogąstavimus kelia Rusijoje esantys musulmonų ekstremistai.
3. Negalima suteikti bevizio režimo nedemokratinėi Rusijai.
4. Kyla dilema dėl bevizio režimo su Rytų partnerystės valstybėmis.
5. Abchazijos ir Cchinalio regionų gyventojai, turintys Rusijos pasus, automatiškai naudotųsi bevizio režimo galimybe, o tai skatintų separatizmą ir patvirtintų Gruzijos teritorijos okupaciją.
6. Rusijai reikia bevizio režimo labiau nei ES, todėl

tai galima naudoti kaip derybų objektą.

7. Nei Rusija, nei ES nėra instituciškai ir techniškai pasirengusi beviziam režimui.

Minėtas bevizio režimo kliūtis galima būtų suskirstyti į: *Politines* – demokratija ir žmogaus teisės Rusijoje, ES politika Rytų partnerystės atžvilgiu, Moldovos suvereniteto pažeidimo klausimas, Gruzijos suvereniteto ir okupacijos nepripažinimo klausimas.

Technines – dokumentacija, procedūros, sienų kontrolės parengimas.

Saugumo – migracija, nusikalstamumas ir terorizmo grėsmė, prieglobsčio prašymai.

ES šalių požiūrį į bevizio režimo su Rusija klausimą formuoja keletas veiksnių:

Negatyvus dalies ES šalių visuomenių požiūris į imigraciją apskritai. Kai kurių senųjų ES šalių vyriausybės (Vokietijos, Nyderlandų, Belgijos), reaguodamos į visuomenės nuotaikas, neigiamai vertina bevizio režimo suteikimą Rusijai. Statistika rodo, kad gana didelė dalis į ES atvykstančių Rusijos piliečių siekia nuolat apsigyventi ES šalyse, pirmiausia senosiose. Iš daugiau nei 60 tūkst. Rusijos piliečių, 2009 m. gavusių leidimus gyventi ES šalyse, 16 proc. apsistojo Jungtinėje Karalystėje, 12 proc. – Danijoje, o 11 proc. – Italijoje. Dauguma rusų leidimų gyventi prašo remdamiesi šeimos susijungimu (27 proc.), darbo reikalais (24 proc.) ar noru mokytis (20 proc.)³⁵.

Tikėtina, kad dalies ES vyriausybių neigiamą požiūrį į bevizį režimą su Rusija lemia ir kita politinė aplinkybė. Senosios ES šalys bevizį režimą vertino kaip tam tikrą mainų instrumentą: Maskvai siūlomas bevizis režimas, tikintis Kremliaus nuolaidų tokiose srityse kaip Rusijos politinės sistemos demokratizavimas ar kompromisai su ES šalimis energetikos sferoje. Vis dėlto V. Putino perrinkimas ir jo vykdoma politika parodė, kad ES šalių lyderių lūkesčiams nelemta išsipildyti.

Pažymėtina, kad šiuo metu ES Teisingumo ir vidaus reikalų taryboje (TVRT) diskutuojama dėl Reglamento 539/2001, kuriuo trečiosioms šalims suteikiamas bevizis režimas, pataisų. 2012 m. spalį Austrijos, Belgijos, Prancūzijos, Vokietijos, Liuksemburgo ir Olandijos vidaus reikalų

³⁴ Kratsev Ivan, Leonard Mark. *The Spectre of A Multipolar Europe*, ECFR 2010, p. 25. [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://ecfr.eu/content/entry/the_spectre_of_a_multipolar_europe_publication>.

³⁵ Scarnicchia Lucilla. Residence permits issued to non-EU citizens in 2009 for family reunification, employment and education. *Eurostat* 2011, No. 43, p. 4–5 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043/EN/KS-SF-11-043-EN.PDF>.

ministras, reaguodami į masinį Vakarų Balkanų šalių (Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija, Makedonija ir Serbija) piliečių piktnaudžiavimą prieglobsčio prašymo sistema, kreipėsi į TVRT prašydamos leisti šalims narėms be ilgų procedūrų suspenduoti bevizį režimą probleminėms šalims³⁶. Kai kurie analitikai tokius ketinimus laiko neigiamu veiksmu plėtojant vizų liberalizavimo klausimą su tokiomis valstybėmis kaip Moldova, Ukraina, Kosovu ar Turkija³⁷.

Saugumo motyvai. Labai dažnai ES politikai, neigiamai pasisakantys dėl bevizio režimo su Rusija, tokį požiūrį motyvuoja grėsmėmis nacionaliniam saugumui. Vizų režimo panaikinimas palengvins įvairių kriminalinių struktūrų iš Rusijos skverbimąsi į Europą. Tai gali turėti įtakos nelegalios migracijos į ES srautams. Pastebėtina, kad tokie samprotavimai turi tam tikro pagrindo. Kaip minėta, šiuo metu ES diskutuojama galimybė sugrąžinti vizų režimą Vakarų Balkanų šalims. Šis sprendimas grindžiamas aplinkybe, kad vizų režimo panaikinimas sudarė prielaidas formuoti kriminalinėms struktūroms ES šalyse, kurios užsiima nelegalia migracija ir piktnaudžiauja ES gerove.

Tiesa, būtina pažymėti, kad ES šalių vyriausybės politika vizų režimo su Rusijos atveju nėra vienoda. Tokios ES šalys kaip Ispanija, Italija ir Graikija yra akivaizdžios vizų su Rusija liberalizacijos šalininkės ir pritaria bevizio režimo su Rusija įvedimui. Pagrindinis jų motyvas ekonominis: vizų režimo su Rusija panaikinimas turėtų paskatinti turizmą ir ekonominę augimą.

Ekonominių veiksmų nulemtu liberalaus požiūrio ir politikos vizų klausimu laikosi ir kai kurios Baltijos jūros regiono šalys. Anksčiau minėtas nuo 2012 m. vasaros galiojantis palengvintas asmenų judėjimas tarp atskirų Lenkijos pasienio teritorijų ir Rusijos Kaliningrado srities. Suomija jau keleri metai iš eilės išlieka daugiausiai vizų Rusijos piliečiams išduodančia ES šalimi. 2011 m. Suomijos konsulatui Maskvoje ir Sankt Peterburge išdavė per 1 mln., arba penktadalį,

visų Rusijos piliečiams išduotų Šengeno vizų³⁸. Taip pat Suomija taiko išimtį kruizinių laivų, kursuojančių tarp Helsinkio ir Sankt Peterburgo, keleiviams. Pastarieji gali lankytis Suomijoje be vizų, jei kruizo kelionė neviršija 72 valandų. Analoginį režimą siūloma pritaikyti ir greitajam traukiniui „Allegro“, kursuojančiam tarp Helsinkio ir Sankt Peterburgo³⁹. Suomijos motyvacija palaikyti liberalias judėjimo sąlygas Rusijos piliečiams tiesiogiai susijusi su apsilankiusių turistų nauda šalies ekonomikai. Dar nėra tikslų duomenų apie judėjimo palengvinimą tarp Lenkijos pasienio teritorijų ir Kaliningrado srities, tačiau taip pat fiksuojama informacija apie abiejų šalių piliečių vizitus apsipirkti.

Atsižvelgiant į turistų ekonominę naudą, taip pat verslo asociacijų⁴⁰ raginimus supaprastinti vizų režimą su Rusija, galima manyti, kad šios aplinkybės suteiks stiprių argumentų ES ir Rusijos derybose dėl bevizio režimo suteikimo. Neatmestina, kad ES šalys narės paseks Lenkijos ar Suomijos pavyzdžiais ir ims individualių vizų liberalizavimo su Rusija iniciatyvų.

(Plačiau apie ES šalių narių pozicijas vizų liberalizavimo su Rusija klausimu žiūrėti 1 priede.)

1.3. Rusijos pozicija dėl bevizio režimo su ES šalimis

Rusijos politikoje pastebima akivaizdi tendencija siekti bevizio režimo su įvairiomis šalimis, ne tik su ES. Tokie susitarimai jau pasirašyti su Izraeliu, Tailandu, Serbija, Juodkalnija, Argentina, Brazilija, Venesuela ir

³⁸ European Commission, Overview of Schengen Visa Statistics 2009–2011. [žiūrėta 2012 11 27]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_2011_final_en.pdf>.

³⁹ Nilsen Thomas. „Finland wants visa free train rides, Barents Observer“, 2012 04 26 [žiūrėta 2012 11 27]. Prieiga per internetą: <<http://barentsobserver.com/en/borders/finland-wants-visa-free-train-rides>>.

⁴⁰ 2012 m. liepos 25 d. devynios Europos verslo asociacijos iš tokių šalių kaip Belgija, Danija, Čekija, Ispanija, Italija, Prancūzija, Suomija ir Vokietija išreiškė bendrą poziciją, raginančią liberalizuoti verslo vizų reikalavimus Rusijai, Turkijai ir kitoms Rytų Europos valstybėms. Šaltinis: Growth Beyond Borders A Common Position on Business Visa Liberalisation with Russia, Turkey and Eastern Europe, 2012 07 25 [žiūrėta 2012 08 06]. Prieiga per internetą: <http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Common-Position_final.pdf>.

³⁶ Fox Benjamin. „Germany and France demand reintroduction of Balkan visas“, EU Observer, 2012 10 15 [žiūrėta 2012 10 18]. Prieiga per internetą: <<http://euobserver.com/justice/117869>>.

³⁷ Knaus Gerald and Stiglmeier Alexandra. „Populism in Brussels? How to solve the Balkan asylum crisis“. Prieiga per internetą: <<http://euobserver.com/opinion/117978>>.

kt. Manytina, kad Rusijos požiūrį ir politiką dėl bevizio režimo formuoja kelios svarbesnės aplinkybės:

a) ekonominiai motyvai. Bevizio režimo susitarimai režimo su ES klausimą. Tiesa, turint omenyje, jog praktinį sprendimą komplikuoja įvairios aplinkybės, tikėtina, kad Rusijos vadovybė bevizio režimo klausimą naudos kaip priemonę daryti diplomatinį spaudimą ES – esą Rusija šiuo požiūriu diskriminuojama, jos atžvilgiu laikomasi dvigubų standartų ir pan. Kitaip tariant, tikėtina, kad bevizio režimo klausimas bus priemonė Maskvai minimalizuojant ES šalių kritiką jos atžvilgiu.

b) humanitariniai ir politiniai. Susitarimai dėl bevizio režimo Rusijos piliečiams palengvina galimybę keliauti, o kartu rodo valdžios atvirumą. Tikėtina, kad susitarimo su ES atveju ne mažiau svarbus ir politinis motyvas: susitarimą dėl bevizio režimo valdžia visuomenei galėtų pristatyti kaip savo laimėjimą – artėjimą prie civilizuotų, „Europinių gyvenimo standartų“. Antra vertus, „Europinių normų“ perėmimą, Rusijos valdžia vertina kaip selektyvų procesą, t.y. kaip civilizacinės priklausomybės įrodymą, bet ne kaip politinės valstybės sanklodos pertvarkymą pagal europietiškas taisykles.

Siekdama bevizio režimo su ES, Maskva naudoja įvairius diplomatinio spaudimo svetus:

a) kritikuoja tiek ES Komisiją, tiek atskiras ES nares, kad šios sąmoningai vilkina bevizio režimo klausimo sprendimą. Esą ES ir kai kurios šalys narės Rusijos atžvilgiu vykdo diskriminacinę politiką;

b) vykdo lobistinę politiką šalyse, kurios laikosi liberalesnio vizų režimo su Rusija;

c) stengiamasi paveikti šalis, kurių nuomonė dėl bevizio režimo su Rusija neigiama. Pavyzdžiui, 2010 m. rudenį Rusija ėmėsi veiksmų, nukreiptų prieš Vokietijos piliečius, sugriežtindama vizų išdavimo tvarką, t. y. Vokietijos piliečiai turėjo pristatyti įrodymus, kad jie tikrai grįš į Vokietiją ir pan. Iš esmės Rusijos valdžia Vokietijos piliečiams taikė veidrodines priemones – tokias pat, kokias Vokietija taiko Rusijos piliečiams.

Naujausia spaudimo priemonė iš Rusijos pusės pritaikyta 2012 m. spalį, kai buvo derinamas atnaujintas Vizų supaprastinimo susitarimas, kur Rusija siekė iškovoti vizų reikalavimo atsisakymą tarnybinių pasų savininkams. Rusija paskelbė, kad nuo lapkričio 1 d. panaikina bevizį režimą ES valstybių, kurios nėra pasirašiusios atskirų dvišalių susitarimų (Lietuva pasirašiusi), oro ir jūros transporto įgulų nariams. Rusija akcentuoja ne vien dvišalius susitarimus, bet ir apgailestauja, kad ES nėra pasirengusi taikyti bevizio režimo Rusijos piliečiams.

Tiesa, reikia pažymėti, kad Rusija laikosi gana griežtos vizų išdavimo tvarkos, net ir tų šalių, kurios Rusijos piliečių atžvilgiu laikosi liberalesnės politikos. Kaip jau minėta, kai kurios Maskvos taikomos praktikos apsunkina ES gyventojų keliones. Pavyzdžiui, ES pilietis, kuris būna Rusijos teritorijoje daugiau nei tris paras, turi registruotis policijoje. ES šalyse panašios praktikos-apribojimai nėra taikomi Rusijos piliečiams.

Apibendrinant galima teigti, kad Maskva ir ateityje kels bevizio režimo su ES klausimą. Tiesa, turint omenyje, jog praktinį sprendimą komplikuoja įvairios aplinkybės, tikėtina, kad Rusijos vadovybė bevizio režimo klausimą naudos kaip priemonę daryti diplomatinį spaudimą ES – esą Rusija šiuo požiūriu diskriminuojama, jos atžvilgiu laikomasi dvigubų standartų ir pan. Kitaip tariant, tikėtina, kad bevizio režimo klausimas bus priemonė Maskvai minimalizuojant ES šalių kritiką jos atžvilgiu.

2. RUSIJOS PILIEČIŲ MIGRACIJOS SRAUTO IR RIZIKOS VALDYMAS

Pagal ES Tarybos 2001 m. kovo 15 d. reglamentą (EB) Nr. 539/2001 Rusija patenka į šalių sąrašą, kurių piliečiams atvykstant į ES reikalinga viza⁴¹. Tarp kitų trečiųjų šalių būtent Rusijoje išduodama daugiausiai trumpalaikių Šengeno vizų (viza C). 2010 m. Rusijoje išduotos 4 466 253 vizos, Ukrainoje – apie 1 mln., Kinijoje – 784 tūkst.⁴² Akivaizdu, kad vizų liberalizavimo klausimas tarp ES ir Rusijos itin supaprastintų migracijos srauto pralaidumą, tačiau reikia vertinti ir tai, jog toks vizų politikos pakeitimas ir teikia papildomų galimybių, ir kelia nemažai rizikos. Vizų politika bene glaudžiausiai yra persipynusi su migracijos klausimu, kuris siejasi su tarptautinių santykių, ekonomikos stimuliavimo ar darbo rinkos apsaugos, viešojo saugumo užtikrinimo sferomis. ES įgyvendinant žmonių judėjimo laisvę tarp valstybių narių, migracija tampa viena pamatinių sąvybių integracijos procese. Tarp ekspertų nevengiama

⁴¹ Europos Bendrijos tarybos reglamentas, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti visas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus. Nr. 539/2001. 2001 m. kovo 15 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:LT:PDF>>.

⁴² Frontex. Annual risk analysis 2012. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>.

išsakyti nuomonės, kad per atskiras iniciatyvas, skatinančias keleivių judėjimą, laikiną ar nuolatinę migraciją (pavyzdžiui, ERASMUS programa) yra itin daug investuojama į europietiškojo tapatumo kūrimą.

ES kaimynių atžvilgiu, pritaikant vizų režimo palengvinimo ar net bevizio režimo sprendimus, per galimus socialinius, kultūrinius ir ekonominius mainus su rytinėmis Balkanų šalimis ir Rytų partnerystės šalimis tikimasi mažinti atskirų šalių uždarmo, nestabilumo veiksnius ir socioekonominio vystymosi kliūtis. Vizų liberalizavimo klausimas paprastai yra arba santykių tarp abiejų pusių gerėjimo ženklas, arba išreikšta valia šiuos santykius gerinti⁴³. Migracijos klausimais besidominčių ekspertų gretose išsakoma nuomonė, kad, nepaisant populiarus stereotipo, vizų politika ne visada yra aktualus įrankis nelegaliai imigracijai stabdyti; ne mažiau svarbi – efektyvi sienų kontrolė, bendradarbiavimas tarp kaimynių pagrindu ir readmisijos politikos įgyvendinimas⁴⁴.

Pažymėtina, kad nelegalus ES išorinės sienos kirtimų skaičius nuolat auga, nuo 2009 m. (104 tūkst.) iki 2011-ųjų išaugo 35 proc. (141 tūkst.). Šiuo metu didžiausią rūpestį kelia nelegalios migracijos srautai iš Tuniso (20 proc.), Afganistano (16 proc.) ir Pakistano (11 proc.)⁴⁵. Slaptų bandymų kirsti sieną skaičius augo iki 17 proc., atsisakymų įleisti trečiųjų šalių piliečius į ES skaičius per metus padidėjo 8,7 proc. (118 087 atvejai)⁴⁶, pabėgėlių prašymų skaičius išaugo 25 proc. Didžiausią problemą šiuo metu kelia Viduržemio regiono centrinės ir rytinės dalies ES sienos apsauga. Ilgainiui didesnę dėmesį aktualu skirti ir ES rytinės sienos su Rusijos ir Rytų partnerystės šalimis apsaugai. Rytų partnerystės šalių klausimu vizų liberalizavimo procesas po truputį vyksta, o minėtos priemonės atrodo pakankamos suvaldyti riziką, tačiau Rusijos klausimas yra kur kas sudėtingesnis⁴⁷.

⁴³ Gruszczak Artur. The state's visa policy. Mechanism, objectives and functions. In: Magdalena Lesińska et al. (ed.) *Migrations from Eastern European countries to the European Union in the context of visa policy*. Warsaw: Stefan batory Foundation, 2012. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/1794/>.

⁴⁴ Ten pat, p. 18.

⁴⁵ FRONTEX. Annual risk analysis 2012, Warsaw.

⁴⁶ In addition, Spain reported refusals of entry in Ceuta and Melilla, which totaled 492 742 in 2008, 374 845 in 2009, 280 625 in 2010 and 215 021 in 2011.

⁴⁷ Pavyzdžiui, Rusija nėra EB-RAN (rizikos analizės tinklo)

Specialistai ir sprendimų priėmėjai įvardija itin nemažai rizikos šaltinių. Tačiau ar migracijos srauto iš Rusijos dinamika į Lietuvą yra tokia intensyvi? Kaip keistūsi ši dinamika esant beviziam režimui? Kokius rizikos veiksnius sukuria šis srautas?

Lietuvos įstojimas į ES reiškė papildomų pareigų atsiradimą – rytinės ES sienos kontrolę. Lietuvai atitenka sanitarinio kordono vaidmuo kovoje su nelegalia migracija⁴⁸ bei kitais migracijos taisyklių pažeidimais. Bevizio režimo suteikimas Rusijai gali būti interpretuojamas kaip veiksnys, galintis paskatinti didesnę nelegalią Rusijos piliečių migraciją į Lietuvą, prisiimant augančią atsakomybę už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, pabėgėlių priėmimą, nelegalių migrantų grąžinimo procedūrų vykdymą, taip pat užtikrinant socialinių ir ekonominių padarinių valdymą, atvykėliams gavus leidimą nuolat ar laikinai gyventi ar pabėgėlio statusą. Europolo ataskaitos rodo, kad rusų imigrantai (su kinais, čekėnais, gruziniais, indais, iraniečiais, Nigerijos, Pakistano, Sirijos, Vietnamo ir kelių kitų šalių imigrantais) per Šiaurės Rytų nusikalstamas struktūras⁴⁹ pasiekia Baltijos jūros šalių regioną ar toliau vyksta į ES⁵⁰. Vadinasi, Lietuva irgi patenka į tokios migracijos lauką.

Vertinant Rusijos piliečių migraciją į Lietuvą, probleminiai klausimai apima: 1) migracijos srauto dinamiką; 2) nelegalią migraciją ir prieglobsčio klausimą; 3) Rusijos pasų išdavimo kontrolę ir dėl to kylančią riziką.

informacijos mainų sistemos, kurioje dalyvauja EB-RAN šalys – Baltarusija, Moldova ir Ukraina, taip pat – FRAN narės – Lenkija, Slovakija, Suomija, Norvegija, Lietuva, Rumunija, Latvija, Vengrija ir Estija), dalis.

⁴⁸ Aušrotas Ramūnas. Prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių socialinė ir profesinė integracija: teisiniai aspektai. *Prieglobsčių prašytojų socialinės ir profesinės integracijos*. Socialinės ekonomikos institutas, Galimybės studija, 2005, p. 10.

⁴⁹ Kitas organizuoto nusikalstamumo įtakoje esantis imigracijos srautas yra Pietų nusikalstamų struktūrų palaikomas migracijos kanalas. Žr. OCTA 2011: EU organized crime threat assessment, European Police Office, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-1465>>.

⁵⁰ Žr. OCTA 2011: EU organized crime threat assessment, European Police Office, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-1465>>.

2.1. Migracijos srautas

Užsieniečiams 2007–2011 m. Lietuvos diplomatinėse atstovybėse išduotų vizų skaičius nuolat kinta. Nuo 2008 m. mažėjo, nuo 2010-ųjų vėl didėjo. 2011 m. trumpalaikių vizų išduota 342 543, ilgalaikių – 3 993.

Rusijos piliečiams išduodama maždaug trečdalis visų išduodamų vizų ir jų skaičius nuo 2010 m. didėja panašiu tempu, kaip ir bendras išduodamų vizų skaičius.

2 lentelė. Statistika apie Lietuvos Respublikos išduotas Šengeno vizas (C vizas) konsulatuose Rusijoje, 2007–2012 m.

	2007 m.		2008 m.		2009 m.		2010 m.		2011 m.		2012 m. (sausis-liepa)	
	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta
Maskva	49 107	641	43 160	758	37 716	521	46 309	471	53 330	385	35 016	235
Sankt Peterburgas	16 256	10	13 387	30	10 151	23	10 374	40	11 625	40	7 013	23
Kaliningradas	40 735	24	27 502	233	27 963	188	55 039	157	60 543	104	36 754	100
Sovetskaskas	22 629	103	10 636	245	7 661	300	18 635	341	22 262	123	14 008	45
Iš viso	128 727	778	94 685	1 266	83 491	1 032	130 357	1009	147 760	652	92 791	403

Šaltinis: Lietuvos URM Konsulinis departamentas

Daugiausia išduodamos trumpalaikės vizos (pavyzdžiui, turizmo tikslams). Kitoje lentelėje galima pastebėti, kad B ir D tipo vizos (ilgalaikio pobūdžio) bendrą išduodamą skaičių pakeičia nesmarkiai⁵¹. 2008 m. išduodamų vizų Rusijos piliečiams kitimą lėmė įstojimas į Šengeno zoną: pradėjus imti konsulinį mokestį iš Kaliningrado srities gyventojų už trumpalaikes vizas, bendras trumpalaikių vizų skaičius sumažėjo 40 proc.⁵²

3 lentelė. Statistika apie Lietuvos Respublikos išduotas Šengeno vizas Rusijos piliečiams (nepriklausomai nuo konsulato ar šalies, kurioje įsikūręs konsulas), 2007–2012 m.

2007 m.		2008 m.		2009 m.		2010 m.		2011 m.		2012 m. (sausis-rugsėjis)	
Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta	Išduota	Atmesta
163 934	n/a	94 895	1 232	83 706	1 062	125 777	948	147 787	645	118 490	579

2007 m. duomenys atspindi bendrą išduotų B, C ir D tipo vizų skaičių.

Šaltinis: Lietuvos URM Konsulinis departamentas

Atmetamų vizų skaičius statistiškai yra nereikšmingas ir tolydžiai mažėjantis: 2012 m. – atmesta 0,4 proc. prašymų, 2011 m. – 0,43 proc., 2010 m. – 0,75 proc., 2009 m. – 1,2 proc., 2008 m. – 1,29 proc. Informacijos apie tai, kokios dažniausios vizų atmetimo priežastys, sistemiškai nekaupiama (nėra klasifikatoriaus ir atskiri įrašai nedaromi), tačiau, Lietuvos URM Konsulinio departamento specialistų teigimu, atmetimo priežastys būna įvairios, pavyzdžiui, nepakankamai pagrįstas išvykimo tikslas, neteisingi duomenys, asmuo įtrauktas į nepageidaujamų asmenų sąrašą ir pan.⁵³

⁵¹ 2012 m. rugsėjo viduryje gautoje informacijoje iš URM Konsulinio departamento pažymima, kad yra problematiška su 2007-ųjų duomenimis apie bendrą Rusijos piliečių skaičių – tas skaičius yra bendras, t. y. C ir B ir D vizos kartu. Kadangi duomenys buvo suvedami į seną sistemą, prie kurios prieigos jau nėra, tai patikslinti galimybės neturėjome, kaip ir patikrinti, kiek buvo atsisakymų pagal pilietybę.

⁵² Europos migracijos tinklas, Tarptautinė migracijos organizacija. *Vizų politika ir migracijos srautai*, Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <www.iom.lt/documents/Vizu%20politika_LT.pdf>.

⁵³ Interviu su URM Konsulinio departamento specialistais. 2012 m. rugpjūčio 28 d.

Pagal Kaliningrado tranzitą išduotas supaprastintų tranzito dokumentų (STD)⁵⁴ skaičius mažesnis nei Šengeno vizų. Vykstant tranzitu, Rusijos piliečiai labiau linkę naudotis geležinkelio paslaugomis, nei vykti nuosavu transportu. Tai palanku Lietuvai, nes paprasčiau valdyti vykstančiųjų traukiniumi, o ne nuosavu transportu, srautą ir dėl to kylančią riziką. Pateiktoje lentelėje matyti, kad Lietuvos atsisakymas išduoti STD taip pat mažai reikšmingas (vienetiniai atvejai).

4 lentelė. Statistika apie Lietuvos Respublikos išduotus supaprastinto Kaliningrado tranzito dokumentus

Dokumento rūšis	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.
STD	3 371	5 455	6 042	10 432	12 489
STGD	317 616	313 967	277 321	279 511	69 476

Šaltinis: Lietuvos URM Konsulinis departamentas

2.2. Nelegalios migracijos ir prieglobsčio klausimai

Galima išskirti pagrindinius vertinimo kriterijus, kurie apibūdina nelegalios migracijos pobūdį ir mastą: 1) neteisėto sienos kirtimo atvejai; 2) nustatyti pagalbininkų atvejai; 3) neteisėto pasilikimo ES valstybėse narėse atvejai; 4) atsisakymo įleisti į ES atvejai; 5) pabėgėlių prašymai; 6) suklastotų dokumentų atvejai⁵⁵.

Neteisėtas kirtimas. Neteisėto sienos kirtimo atvejų ir nustatytų pagalbininkų skaičius, kalbant apie Rusijos piliečius, yra santykinai nedidelis. 2011 m. duomenimis, tarp visų ES išorinės sienos neteisėto kirtimo atvejų, neteisėto kirtimo skaičius rytinės ES sienos (apima Rusiją, Moldovą, Ukrainą ir Baltarusiją) dalyje užima tik 1 proc. bendro skaičiaus (bendras ES – 140 980 atvejų; rytinės ES sienos – 990 atvejų)⁵⁶. Kita vertus, Lietuva ir Rusijos piliečiai patenka tarp daugiausiai sudarančių pagalbininkų organizuojant neteisėtą sienos kirtimą⁵⁷. Dėl kitų vertinimo kriterijų Rusijos piliečiams galima išsakyti daugiau priekaištų.

Neįleidimas į ES teritoriją. Remiantis bendrais ES valstybių narių duomenimis, kertant ES sieną, Rusijos piliečiai užima pirmą vietą dėl neįleidimo į šalį pagal šias priežastis – neįleista dėl negaliojančių vizų, dėl suklastotų vizų, dėl negaliojančių dokumentų (sienų kirtimo jūroje atveju)⁵⁸. Klasifikuojant pagal pilietybę (tautybę), rusai yra trečioje vietoje pagal Šengeno sienų kodekso 13 straipsnyje (ES reglamentas Nr. 562/2006) numatytą atsisakymą įleisti per valstybių narių išorinę sieną (2011 m. – 9 212 atvejų) ir nusileidžia tik ukrainiečiams ir albanams⁵⁹. Atsisakymo įleisti Rusijos piliečius atvejų daugiau pasitaiko sausumos ir jūrų sienos kirtimo taškuose nei oro uostuose.

Tarp užsieniečių, kuriems neleista įvažiuoti į Lietuvą, Rusijos piliečiai jau daugybę metų užima pirmą vietą, antra yra Baltarusija, trečia – Gruzija (kitų valstybių skaičiai gerokai mažesni): 2011 m. – 1 003 atvejai, 2010 m. – 800, 2009 m. – 835, 2008 – 1 048⁶⁰. Dominuojančios neįleidimo priežastys: 1) neturi galiojančios vizos ar leidimo gyventi; 2) yra laikomas keliančiu grėsmę vienos ar kelių ES valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus

⁵⁴ Dokumentai išduodami pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 693/2003 2003 m. balandžio 14 d., kuriuo nustatomas specialus STD, supaprastinto tranzito geležinkeliu dokumentas (STGD) ir iš dalies pakeičiama Bendroji konsulinė instrukcija ir Bendrasis vadovas.

⁵⁵ FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012, Warsaw, July 2012, p. 7.

⁵⁶ Ten pat, p. 10.

⁵⁷ Ten pat, p. 28.

⁵⁸ FRONTEX. Annual risk analysis 2012. Warsaw, April 2012. Warsaw, April 2012 Risk Analysis Unit.

⁵⁹ Europos migracijos tinklas, Tarptautinė migracijos organizacija. *Vizų politika ir migracijos srautai*. Vilnius, 2011, p. 51.

⁶⁰ Europos migracijos tinklas, Tarptautinė migracijos organizacija. *Vizų politika ir migracijos srautai*. Vilnius, 2011, p. 76.

saugumui, visuomenės sveikatai arba tarptautiniams santykiams; 3) neturi atitinkamų dokumentų, patiesinančių buvimo tikslą ir sąlygas.

Neteisėtas pasilikimas ES. Pažymėtina, kad ES mastu Rusijos piliečiai užima aštuntą vietą tarp nelegaliai pasilikusių ES valstybėse (2011 m. – 10 314 atvejų)⁶¹, todėl dalis srauto iš Rusijos į kitas ES valstybes (siekiant ten pasilikti) vyksta ir per Lietuvą. Tačiau FRONTEX Rytų sienų 2012 m. ataskaitoje pažymima, kad būtent Ukraina ir su ja besiribojančios ES valstybės (pavyzdžiui, Ukrainos ir Slovakijos siena) yra pagrindinis migracijos kelias NVS šalių (ir ne tik) piliečiams vykstant į ES⁶².

Analizuojant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus pagal Administracinių teisės pažeidimų protokolų kodekso 206 straipsnį (užsieniečių atvykimo į Lietuvą, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas), Rusijos piliečių kiekis irgi dominuoja (2011 m. – 737), už jį kiek mažesnis Baltarusijos atvejis (2011 m. – 539). Nemažai administracinių teisės pažeidimų taip pat surašyta Kirgizijos, Kazachstano, Ukrainos ir Latvijos piliečiams. Rusijos piliečių atveju pastaruosius trejus metus šis skaičius daugmaž stabilus, nors nuo 2009 m. pastebimas ryškus pažeidimų padidėjimas.

Dokumentų klastojimas. Dokumentų klastojimo klausimas taikytinas ne Rusijos piliečiams, tačiau per Rusiją keliaujantiems kitų šalių gyventojams, kurie Rusijoje įsigyja suklastotus ES šalių dokumentus. 2011 m. duomenimis, per Rusiją į Baltijos šalis atvykdavo nelegalių migrantų su suklastotais dokumentais (pavyzdžiui, didėjo srautas iš sub-Sacharos regiono), kaip tikslą pasirenkant Suomiją⁶³.

Readmisija. Užsieniečių kontrolei vykdyti svarbus readmisijos klausimas, taikomas ne tik nelegaliai į Lietuvos ir Rusijos teritorijas atvykusiems šių šalių asmenims, bet ir trečiųjų valstybių piliečiams, patekusiems į Lietuvą iš Rusijos teritorijos. Taip užtikrinama, kad

abi valstybės prisiimtų atsakomybę dėl srauto iš savo šalies valdymo. Priimant sprendimą dėl Kaliningrado tranzito, Lietuva buvo pirmoji šalis, su kuria Rusija dar 2003 m. pasirašė susitarimą dėl readmisijos. Tiesa, įstojus į ES, derybos dėl readmisijos vyko jau ES lygiu. 2012 m. balandžio 19 d. vidaus reikalų viceministras Gintaras S. Vyšniauskas ir Rusijos Federalinės migracijos tarnybos direktoriaus pavaduotojas Nikolajus Smorodinas Maskvoje pasirašė Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės protokolą dėl 2006 m. gegužės 25 d. susitarimo tarp EB ir Rusijos Federacijos dėl readmisijos įgyvendinimo⁶⁴. Pažymėtina, kad readmisijos susitarimai tampa viena priešasčių, kodėl, vengdami grąžinimo, tik kirtę ES ir Rusijos sieną trečiųjų šalių piliečiai iš karto linkę prašyti politinio prieglobsčio⁶⁵.

Politinis prieglobstis. 2010 m. ir 2011 m. ES duomenimis, Rusijos piliečiai buvo antroje vietoje (po Afganistano) tarp asmenų, prašančių ES šalių politinio prieglobsčio. Rusija – 18 595 (2010 m.) ir 18 330 (2011 m.) atvejų, Afganistanas – 20 600 (2010 m.) ir 28 015 (2011 m.) atvejų⁶⁶. Afganistano atveju tendencija yra itin auganti, kalbant apie Rusijos piliečius – šiek tiek mažėjanti. Nedaug mažesnis už Rusijos atvejį yra pabėgėlių srautas iš Pakistano ir Irako, kiek sumažėjęs ir penktoje vietoje yra Serbijos piliečių srautas, kuris buvo pakilęs Serbijai suteikus bevizį režimą įvažiuoti į Šengeno zoną 2010 m. Svarbu pastebėti, kad Lietuva, kaip prieglobsčio prašytojų tikslo šalis (kaip ir dauguma Vidurio ir Rytų Europos valstybių), pasižymi vienu žemesnių rodiklių ES ir Šengeno erdvėje (per 500 atvejų 2011 m.), o Belgija susilaukia 32 tūkst. prašymų, Danija – apie 4 tūkst. prašymų⁶⁷. Kaip pažymi

⁶¹ FRONTEX. Annual risk analysis 2012. Warsaw, April 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>.

⁶² FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012. Warsaw, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf>.

⁶³ FRONTEX. Annual risk analysis 2012. Warsaw, April 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos ambasados Rusijos Federacijoje pranešimas spaudai. „Pasirašytas Lietuvos ir Rusijos vyriausybių protokolas dėl readmisijos“. 2012 m. balandžio 19 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://ru.mfa.lt/index.php?793707821>>.

⁶⁵ FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012, Warsaw, July 2012. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf>.

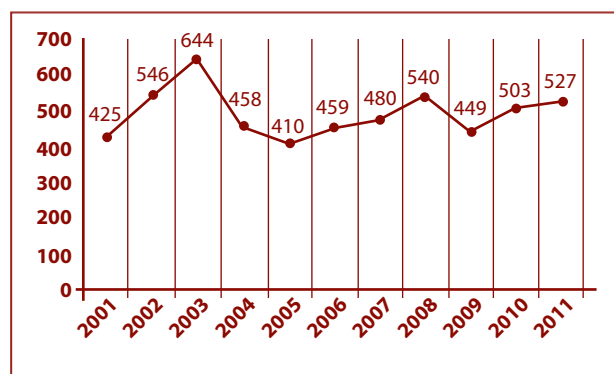
⁶⁶ EUROSTATO duomenys [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/0/09/Countries_of_origin_of_%28non-EU-27%29_asylum_seekers_in_the_EU-27_Member_States%2C_2010_and_2011_%281%29.png>.

⁶⁷ EUROSTATO duomenys [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en>.

kai kurie analitikai, prieglobsčio prašytojų motyvą dėl konkrečios tikslo šalies pasirinkimo lemia ne tik ekonominė tos šalies padėtis, bet ir ilgesnės jos politinio prieglobsčio prašymų svarstymo procedūros⁶⁸.

Vertinant bendrą politinio prieglobsčio prašymų atvejų dinamiką Lietuvoje, laikytina, kad nuo 2009 m. bendras prašymų skaičius iki šiol auga⁶⁹.

1 grafikas. Lietuvos Respublikoje pateikti prieglobsčio prašymai 2000–2011 m.



Šaltinis: *Migracijos departamentas prie VRM*

Rusijos piliečiai užima antrą didžiausią dalį tarp prieglobsčio prašytojų ir yra didžiausia grupė asmenų tarp kitų valstybių piliečių⁷⁰, kuriems buvo suteikta papildoma apsauga. Kita vertus, palyginti su 2008–2009 m., šis skaičius per pastaruosius porą metų yra itin sumažėjęs, nors bendras prieglobsčio prašytojų skaičius po truputį auga.

⁶⁸ Susirašinėjimo korespondencija su Europos stabilumo iniciatyvos organizacijos vyr. analitike Alexandra Stiglmeier.

⁶⁹ Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos VRM Prieglobsčio reikalų skyrius. *Prieglobstis Lietuvos Respublikoje 2011 metais. Metinė ataskaita* [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://coi.migracija.lt/uploaded_docs/PRS_ataskaita-2011_LT.pdf>.

⁷⁰ VRM Prieglobsčio reikalų skyriaus statistika [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.migracija.lt/index.php?-139460614>>.

5 lentelė. Statistika apie Rusijos piliečius, prašiusius prieglobsčio Lietuvos Respublikoje 2007–2011 m.

Metai	Iš viso prieglobsčio prašytojų (vnt.)	Prieglobsčio prašytojų iš Rusijos (vnt.)
2011	527	111 (pabėgėlio statusas niekam nesuteiktas, 54 asmenims suteikta papildoma apsauga)
2010	503	113 (pabėgėlio statusas – 1 asmeniui, papildoma apsauga – 67)
2009	449	243 (pabėgėlio statusas – 6 asmenims, papildoma apsauga – 169)
2008	540	415 (pabėgėlio statusas – 6 asmenims, papildoma apsauga – 301)
2007	480	366 (pabėgėlio statusas – 1 asmeniui, papildoma apsauga – 341)

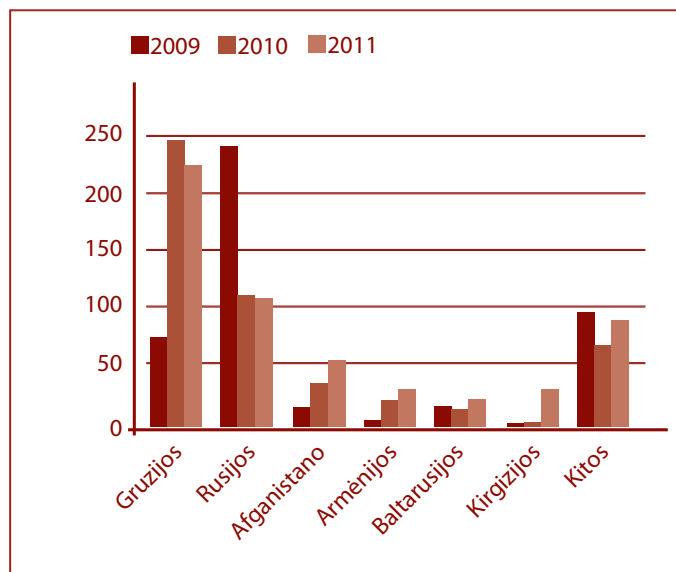
Šaltinis: *Migracijos departamentas prie VRM*

Iki 2010 m. Rusijos piliečiai (daugiausia čečėnų tautybės) užėmė didžiausią prieglobsčio prašytojų dalį, tačiau 2011-aisiais, kaip ir 2010 m., didžiausia prieglobsčio prašytojų dalį sudarė Gruzijos piliečiai – 44 proc. (229 pateikti prašymai iš 527), taip pat daugėja Kirgizijos, Afganistano piliečių prašymų. Rusijos piliečių prašymų skaičius pastaruosius dvejus metus išliko stabilus, 2011 m. – 111 prašymų. Panaši tendencija ir einamaisiais 2012 metais.

Pažymėtina, kad realus prieglobsčių prašymo srautas dar mažesnis, nes asmenys „papildomos apsaugos“ statusą gauna tik vieniems metams, po to yra priversti iš naujo kreiptis su prašymu⁷¹.

⁷¹ 2012 m. rugsėjo 3 d. interviu su Migracijos departamento prie VRM specialistais.

2 grafikas. Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje prašytojai pagal pilietybę⁷²



Šaltinis: Migracijos departamentas prie VRM

Grąžinimas pagal Dublino II konvenciją, kai iš Lietuvos nuvykę į kitą ES valstybę narę ten pateikia prašymą suteikti prieglobstį, labiausiai aktualus Gruzijos ir Rusijos piliečiams. Migracijos tarnybos duomenimis, 2011 m. dažniausiai Gruzijos (56 sprendimai, arba 38 proc.) bei Rusijos piliečių (20 proc.) prieglobsčio prašymų nagrinėjimas buvo nutrauktas dėl to, kad per mėnesį nebuvo galimybės susisiekti su prieglobsčio prašytoju. Pastarasis buvo išvykęs iš apgyvendinimo vietos ir neatvyko į apklausas. Tokie prieglobsčio prašytojai dažniausiai gražinami į Lietuvą pagal Dublino II reglamentą.

Užsieniečių registracijos centras. Tarp užsieniečių, kurie buvo apgyvendinti Užsieniečių registracijos centre, Rusijos piliečiai užima antrą vietą po Gruzijos. Iki 2010 m. Rusijos piliečių skaičius buvo didžiausias, Gruzijos – smarkiai padidėjo, Rusijos – sumažėjo. Šalia šių kilmės valstybių, paminėtinas ir Afganistano, Armėnijos bei Kirgizijos piliečių skaičiaus didėjimas

Užsieniečių registracijos centre⁷³. Pažymėtinas ne tik Rusijos, bet ir Baltarusijos piliečių skaičiaus mažėjimas.

6 lentelė. Užsieniečių, kurie buvo apgyvendinti Užsieniečių registracijos centre, skaičius pagal jų kilmės valstybę

Kilmės valstybė	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.
Afganistanas		2	21	16	41
Armėnija	6	4	6	2	30
Baltarusija	34	38	24	15	12
Gruzija	8	13	77	277	251
Rusija	79	17	81	52	81

Šaltinis: Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM Užsieniečių registracijos centras

Vertinant tai, kad Rusijos piliečių srautas yra vienas didžiausių, procentinė dalis, pavyzdžiui, palyginti su Gruzija, Afganistanu ar Armėnija, nėra itin didelė.

2.3. Leidimai gyventi Lietuvoje

Pastaraisiais metais išduotų leidimų nuolat gyventi Lietuvoje mažėjo: 2010 m. – 4 396, 2011 m. – 3 569, 2012-aisiais – 2 653. Išduotų leidimų laikinai gyventi Lietuvoje skaičius daugmaž stabilus: 2010 m. – 9 745, 2011 m. – 10 455, 2012 m. – 9 512. Tarp 1 673 užsieniečių, kurie 2011-aisiais atvyko gyventi į Lietuvą (ilgiau nei 6 mėnesius) – 374 Rusijos piliečiai. Nors Rusijos piliečių santykis su atvykusiais kitų šalių piliečiais nėra mažas, tačiau net bendras atvykėlių skaičius neviršija kritinės ribos.

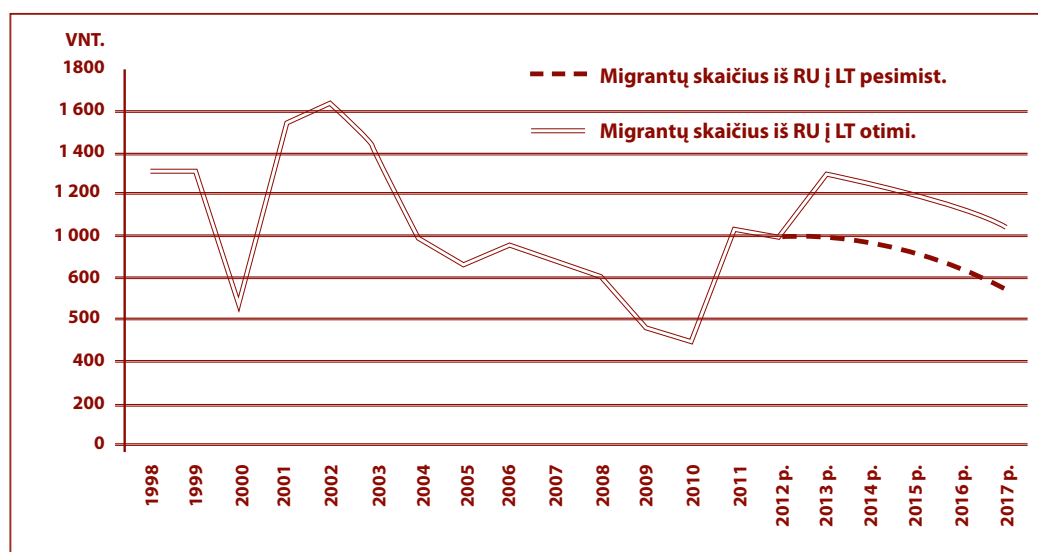
Reikia pažymėti, kad užsieniečių, gyvenančių Lietuvoje, procentas yra vienas mažiausių ES ir sudaro apie 1,1 nuošimčio. Dauguma jų yra Rusijos, Baltarusijos ir Ukrainos piliečiai, atvykstantys į Lietuvą šeimos susijungimo, darbo arba studijų tikslais. Galima teigti, kad migraciniu požiūriu Rusijos piliečiai nepatenka tarp tų užsienio piliečių, kurie

⁷² Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos VRM Prieglobsčio reikalų skyrius. *Prieglobstis Lietuvoje Respublikoje 2011 metais. Metinė ataskaita* [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://coi.migracija.lt/uploaded_docs/PRS_ataskaita-2011_LT.pdf>.

⁷³ Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos VRM, *2011 m. Migracijos metraštis*, p.79 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.migracija.lt/index.php?-2045908744>>.

keltų didelę migracinę riziką, jų integracija laikoma sėkminga, pastebimų įtampų nepasitaiko⁷⁴.

3 grafikas. Prognozuojamas imigrantų srautas iš Rusijos į Lietuvą 2012–2017 m.



Šaltinis: sudaryta Tado Pikčiūno, remiantis Lowri gravitacijos modelio prognozėmis

Prognozės duomenimis, nėra pagrindo teigti, kad labai padidės į Lietuvą iš Rusijos vykstančiųjų dirbti srautas. Atvykstančiųjų dirbti padidėjimas truputį jaustųsi tik pirmaisiais metais, o vėliau numatomas net šio srauto mažėjimas, t. y. dėl stabilios ekonominės padėties Rusijos piliečiai nebūtų motyvuoti atvažiuoti dirbti į Lietuvą⁷⁵. Po 2008 m. ir 2009 m. nuosmukio, Rusijoje jau kurį laiką vyksta ekonominis augimas. 2011 m. bendrasis vidaus produktas (BVP) augo 4,3 proc., nedarbo lygis sumažėjo iki 7,8 proc., vidutinė alga augo 3,4 proc.⁷⁶

Iš tiesų darbo jėgos judėjimo iš Rusijos klausimas parodo ne tai, kad Rusijos piliečiai būtų linkę važiuoti dirbti į Lietuvą, o, priešingai – atskiruose darbo rinkos segmentuose pastebimas akivaizdus darbo jėgos pritraukimo poreikis. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos pastebėtas poreikis į Lietuvą pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistus, pirmiausia orientuojantis į šalis kaimynes. Pavyzdžiui, svarstoma dėl specialios užsieniečiams verslą kuriantiems vizos (angl. start-up visa) sukūrimo.

2.4. Trečiųjų valstybių poveikis: Rusijos paso paklausa ir Rusijos sienų apsauga

Atsiradus beviziam režimui su Rusija, nelegalią migraciją turėtų didinti ir rusiško paso paklausa buvusioje posovietinėje erdvėje bei Rusijos išorinių sienų pralaidumas. Pirmiausia tai apima Vidurinės Azijos šalių gyventojus, kurie vis labiau siekia vykti dirbti į Rusiją ir ten įgyti vadinamąjį „gastarbaiterių“ statusą. Jau dabar duomenys apie Kirgiziją rodo, kad nemaža dalis į Lietuvą atvykstančių ir siekiančių pabėgėlių statuso orientuojasi dirbti ES erdvėje. Atsiradus didesniai migracijos pralaidumui, dalis „gastarbaiterių“ sieks vykti dirbti į

⁷⁴ Analogišką nuomonę taip pat išsakė Migracijos departamento prie VRM darbuotojai. Žr. 2012 m. rugsėjo 3 d. interviu su Migracijos departamento prie VRM specialistais.

⁷⁵ Darbo jėgos iš Rusijos migracijos klausimas labiau išplėtotas ekonominio poveikio dalyje.

⁷⁶ FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012. Warsaw, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf>.

ES. Mažės psichologinis atstumo iki Europos jausmas, taip pat bus siekiama legaliomis ir nelegaliomis priemonėmis gauti Rusijos pasą. Rusijos ekonomika kol kas yra stabili, tačiau prasidėjus recesijai ar padidėjus nedarbui, tiek „gastarbaiteių“, tiek pačių Rusijos piliečių⁷⁷ imigracijos srautas į ES paspartėtų.

Kaip rodo dabartinė padėtis Rusijoje, „gastarbaiteių“ reiškiny suskelia nemažai socialinės integracijos ir kriminogeninės situacijos paaštrėjimo klausimų. Pavyzdžiui, 2012 m. liepą spaudoje pasirodžiusioje informacijoje apie Maskvos ir Maskvos srities prokurorų bendrą susirinkimą, atkreipiamas dėmesys į didėjantį imigrantų nusikalstamumą, kuris auga proporcingai su regione nuolat didėjančių migrantų skaičiumi. Kas 10 nusikaltimą padaro imigrantai (bendras skaičius Maskvos srityje 2011 m.), net 90 proc. iš NVS šalių, kurios turi bevizį režimą su Rusija (ypač iš Uzbekistano ir Tadžikistano⁷⁸). Jie tampa pagrindiniai narkotikų tiekėjai priemiesčiuose. Nusikaltimų Maskvos regione proporcingai daugėja su nuolatinio migrantų skaičiaus augimu. Teigiama, kad aktualu efektyvinti atvykėlių registraciją, kovoti su migracijos taisyklių pažeidimais (dažnai atvykstama su suklastotais dokumentais), todėl likę be darbo atvykėliai pasuka į nusikalstamumą⁷⁹. Kitas Rusijoje keliamas klausimas susijęs su sparčia imigracija ir atvykėlių prieaugiu. Prognozuojama, kad esant dabartiniams tempams, po aštuonerių–dešimties metų rusiškose mokyklose maždaug trečdalį sudarys imigrantų vaikai, kuriuos bus nelengva integruoti į esamą švietimo sistemą⁸⁰.

⁷⁷ Tikėtina, kad padidėtų ir islamistinio ekstremizmo iš Rusijos Šiaurės Kaukazo regionų grėsmė Lietuvai ir kitoms Šengeno zonos valstybėms, ypač jeigu Šiaurės Kaukaze kiltų naujų neramumų, išaugtų etninė įtampa.

⁷⁸ Tarp Vidurinės Azijos šalių Rusijos viza reikalinga tik Turkmėnistanui. *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Turkmenistan on mutual travel of citizens of 17/07/1999*. Remiantis URM perduotu dokumentu Visa free regime of entry to the Russian Federation for foreign citizens according to international agreements of the Russian Federation, April 2012.

⁷⁹ Преступность в Московском регионе растёт одновременно с увеличением числа мигрантов. 2012 07 25 [žiūrėta 2012 10 25]. Prieiga per internetą: <<http://www.iraq-war.ru/article/275078>>.

⁸⁰ Гастарбайтеры захватывают российские школы. 2012 10 02 [žiūrėta 2012 10 25]. Prieiga per internetą: <<http://www.km.ru/v-rossii/2012/10/02/693770-gastarbaitery-zakhvatyvayut-rossiiskie-shkoly>>.

Rusijos institucijos susirašinėjime su ES (itin didelis dėmesys skiriamas korupcijos klausimams) dėl „bendrujų žingsnių“ akcentuoja darbuotojų atsakomybę, vadovavimąsi procedūromis, saugojimą ir kontrolę išduodant pasus ar kitus dokumentus⁸¹. Šiuo metu išoriniams kontrolieriams praktiškai nėra galimybės patikrinti Rusijos pasų išdavimo procedūrų kokybės, vertinti riziką. Tą riziką lemia ir aukštas korupcijos lygis: „Transparency International“ organizacijos 2011 m. ataskaitoje Rusija traktuojama kaip itin žemą korupcijos suvokimo indeksą (2,4 balo) turinti valstybė (užima 143 vietą iš 182 šalių)⁸². Didelė tikimybė, kad, be Vidurinės Azijos gyventojų, tarp bandančiųjų nelegaliai įgyti Rusijos pasą bus Afganistano, atskirų Kaukazo Respublikų, Ukrainos, Moldovos gyventojai. Atskiri duomenys rodo, kad šiuo metu Rusijoje vyksta paklausą turinčių ES pasų klastojimas. Pavyzdžiui, migrantai iš Kongo, Kamerūno ir kitų valstybių, legaliai su trumpalaikėmis vizomis atvykę į Rusiją, sugeba gauti suklastotus ES šalių dokumentus (nustatyti atvejai: Belgijos – 122, Latvijos – 24, Prancūzijos – 19, Graikijos – 16), kuriuos pateikia kirsdami sieną Latvijoje (dažniausiai) ar kituose sienos kirtimo punktuose⁸³.

Išaugus Rusijos pasų poreikiui, juodojoje rinkoje bus dar paprasčiau nei ES šalių pasų atveju įsigyti „rusiškus“ pasus. Neužtikrinant pasų gamybos ir išdavimo procedūros skaidrumo, išlieka didelė tikimybė, kad net biometriniai pasai gali būti neteisėtai išduodami ar klastojami: neturint įdiegtų sąsajų tarp žinybinių duomenų bazių tarp ES ir Rusijos, kokybiškai patikrinti pasus bus sudėtinga.

Atskirų valstybių atžvilgiu, Rusijos paso klausimas apima ne vien klastočių riziką, bet ir politinį aspektą.

⁸¹ URM tyrėjams perduota medžiaga. 2012 09 12 raštas „Replies of the Russian Side to additional questions from the EU side on information in the written report of the Russian side concerning implementation of joint steps in order to transfer to visa-free regime for short-term trips of EU and Russian citizens“.

⁸² „Transparency International“. *Corruption Perception Index 2011* [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>>.

⁸³ FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012, Warsaw, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf>.

Pirmiausia tai liečia užsitęsusių konfliktų zonas – Abchazijoje, Pietų Osetijoje ir Padnestrėje gyvenančius asmenis, kuriems dar 2002–2003 m. buvo masiškai dalijami „rusiški“ pasai⁸⁴, o ir dabar juos gali nesunkiai gauti. Laikantis pozicijos neremti separatistinių Gruzijos regionų (Abchazija, Pietų Osetija)⁸⁵, į kuriuos Rusija 2008 m. įvedė savo kariuomenę, siekių, tikslinga reikalauti, kad šių teritorijų piliečių turimi Rusijos išduoti dokumentai, pavyzdžiui, specialiu ženkliniu būtu atskirti nuo Rusijos gyventojų dokumentų. Klausimas ne tik politinis, bet ir teisinis – ar gali ES pripažinti RF pasus, išduotus RF „ambasadose“ Suchumyje ir Cchinvalyje.

Be rusiško paso veiksnio, pažymėtinas ir Sąjungos tarp Rusijos, Kazachstano ir Baltarusijos kūrimo klausimas, nuo 2011 m. liepos tarpusavyje panaikinant prekių kontrolę pasienyje, o nuo 2012-ųjų sausio 1 d. įsigaliojant Eurazijos ekonominei erdvei. Eurazijos kūrimo darbotvarkėse numatyta siekti bendros vizų politikos įgyvendinimo. Kitos Vidurinės Azijos valstybės, taip pat Ukraina, irgi pakviestos dalyvauti Eurazijos Sąjungos plėtroje. Mažėjantis dėmesys kontrolei prie šių valstybių tarpusavio sienų lems ne tik tarpusavio migraciją. Sienas su ES turinčios Eurazijos valstybės (Rusija, Baltarusija) dėl tarpusavio sienų pralaidumo netaps papildomu filtru Vidurinės Azijos gyventojų darbo jėgos migracijos srautui, kuris, kaip parodė praktika, orientuojasi į pačios Rusijos šiaurės vakarų kryptį. Šis srautas vis labiau gali siekti migruoti į ES valstybes, tikėtina, pirmiausia į tas, kuriose mažesnis kalbos barjeras (rusų kalba), pavyzdžiui, Baltijos šalis. Pažymėtina, kad dabartinėse kelio gairėse dėl bevizio režimo tarp ES ir Rusijos sienų apsauga yra vienas būtiniausių elementų pasiekiant susitarimą, o esant dabartinei padėčiai matyti nemažai problemų.

Apibendrinant galima teigti, kad sienų pralaidumo Eurazijos erdvėje ir Rusijos pasų išdavimo kontrolės patikimumo klausimas labai didina riziką, jog Vidurinės Azijos šalių gyventojai svariai padidins nelegalios migracijos į ES srautą.

2.5. Migracija iš Rusijos ir rizikos valdymas

Aptarti duomenys nežymi migracijos srauto iš Rusijos padidėjimo prognozių, tačiau tam tikrą jo prieaugį, tikėtina, padidins rusiško paso paklausa buvusioje sovietinėje erdvėje. Svarbu suvokti, kaip keistųsi pats migracijos proceso valdymas ir ties kuriomis priemonėmis būtų koncentruojamas dėmesys atsiradus beviziam režimui. Šiuo metu galima išskirti tris pagrindinius filtrus, valdant migracijos proceso keliamą riziką operatyviniu lygiu: 1) vizų išdavimas konsulatuose (Lietuvos URM ambasados ir konsulatų); 2) sienų kontrolė (Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT)); 3) migracijos priežiūros priemonių (Migracijos departamentas prie VRM, policijos komisariatai) taikymas Lietuvos ir ES viduje. Kaip dar vieną filtrą galima išskirti daugiau strateginio pobūdžio nuolatinę analizę ir prevencinių veiksmų taikymą efektyvinant kontrolę visose minėtose grandyse (daugiau tarpinstitucinis bendradarbiavimas, dalyvauja visos minėtos institucijos).

Įgyvendinus bevizio režimo suteikimo Rusijai programą, taps aktualu labiau koncentruotis ties antrąja ir trečiąja grandimi: stiprinant kontrolę pasienyje (techninių priemonių išplėtimas, sienų pralaidumo valdymas) ir daugiau dėmesio skiriant migracijos priežiūros priemonėms, kurių viena svarbesnių – atvykimo ir išvykimo sistemos taikymas. Pažymėtina, kad filtro URM konsulatuose poveikis nėra itin didelis: aptarnaujamas itin didelis srautas, tačiau dabartinė padėtis rodo, kad pasitaiko itin mažai Šengeno vizų atmetimų atvejų⁸⁶. Remiantis 2011 m. duomenimis, atskiruose konsulatuose atmetų vizų kiekis varijuoja nuo 0,4 iki 0,7 proc. Turint omenyje, kad tai tik keli šimtai asmenų per metus, galima teigti, jog sutelkus dėmesį į antrojo ir trečiojo filtro priemones⁸⁷, ši rizika būtų sėkmingai valdoma.

⁸⁴ Tokia tendencija rodytų, kad, pavyzdžiui, kilus etniniams konfliktams Kazachstane ar kitose Vidurinės Azijos valstybėse, rusiškas pasas gali būti dalijamas ir šių valstybių rusakalbiams.

⁸⁵ Panaši situacija yra ir Moldovos atveju, kai dalijant rusiškus pasus, gali stipriai mažėti motyvas turėti Moldovos pilietybę.

⁸⁶ Kita vertus, pats reikalavimas atnešti dokumentus į konsulatą ar konsultacija su konsulato darbuotojais yra savotiška prevencija potencialiai rizikingiems asmenims, kurių dalis net nebando pateikti prašymo.

⁸⁷ Esant dabartinei padėčiai nėra atliekama specialių įvertinimų, kaip konkrečios srities administravimą (Migracijos departamento prie VRM ar VSAT) paveiktų bevizis režimas, kaip atskiros institucijos turėtų ruoštis.

2.6. Lietuvos piliečių migracija į Rusiją

Pastarųjų metų lietuvių migracija į valstybes kaimynes buvo santykinai nedidelė, daugiausia migruojama į Vakarų ir Šiaurės Europos šalis, JAV.

7 lentelė. Lietuvos gyventojų migracija į valstybes kaimynes

	2004 m.	2007 m.	2010 m.	2011 m.
Baltarusija	421	760	1 420	845
Latvija	105	153	233	162
Lenkija	n/a	92	292	188
Rusija	652	907	1 479	1 100

Šaltinis: *Migracijos departamentas prie VRM*

Baltarusijos atveju dauguma išvykstančiųjų yra užsieniečiai, t. y. daugiau nei 80 nuošimčių jų yra ne Lietuvos piliečiai. Kalbant apie Rusiją, šis procentas yra daug mažesnis – 37–40 proc. Esami statistiniai duomenys ir interviu metu išsakyta Lietuvos valstybinių institucijų specialistų nuomonė rodo, kad tikimybė, jog atsiradus beviziam režimui su Rusija bus nors kiek masiškesnė lietuvių migracija į Rusiją, yra menka. Šiuo metu į Rusiją dirbti vyksta daugiau aukštesnės kvalifikacijos specialistai. Jiems gauti Rusijos vizą ir tvarkytis formalumus nėra sudėtinga, o didesnė dalis norinčiųjų išvykti dirbti į užsienį labiau orientuojasi į Vakarų Europą bei Skandinaviją.

Išvados

- ES lygiu Rusijos piliečiai patenka į migracijos pažeidimų vertinimo rodiklių dešimtukus pagal atskirus parametrus (pavyzdžiui, neįleidimas pro ES sieną, politinių prieglobsčių prašymai ir pan.), tačiau vertinant nemažą bendrą Rusijos piliečių keliavimo srautą ir nelegalios migracijos iš Rusijos mažėjimą, ši tendenciją vertintina kaip kelianti riziką, tačiau nėra kritinė.
- Lietuva migruojantiems Rusijos piliečiams paprastai nėra tikslo šalis, į kitas ES šalis daugiau vykstama per Ukrainos ir Slovakijos sieną arba oro transportu.
- Nepaisant to, kad Rusijos piliečiai Lietuvoje užima vienas pirmaujančių vietų pagal nelegalios migracijos kriterijus (neįleidimas į šalį, politinio prieglobsčio klausimai, neteisėtas

pasilikimas šalyje), pats pažeidimų atvejų skaičius yra nedidelis, palyginti su Rusijos piliečių atvykimo srautu. Pastaraisiais metais šių atvejų mažėja, o palyginti su augančiu kitų valstybių (ypač Gruzijos, taip pat Afganistano, Kirgizijos) piliečių migracijos taisyklių pažeidimų kiekiu, Rusijos atveju pastebima mažėjanti rizika. Pavyzdžiui, prieglobsčio paršytojų atveju pabėgėlio statusas suteikiamas retam prašančiajam, o „papildomą apsaugą“ turinčių Rusijos piliečių skaičiai išlieka stabilūs, nes pasibaigus apsaugos galiojimo terminui pildomas pakartotinis prašymas.

- Bevizio režimo sąlygomis Rusijos piliečiams galimybės piktnaudžiauti prieglobsčio sistema turėtų padidėti, todėl svarbu užtikrinti tinkamą prevenciją trumpinant nepagrįstų prieglobsčio prašymų nagrinėjimo terminus, gerinant laikino priėmimo sąlygas pasienyje taip išvengiant pernelyg skubių prieglobsčio procedūrų, greitinant vykdomas prašymų nagrinėjimo procedūras (resursų poreikį vertinti santykiyje su sutaupymais).
- Pastarųjų metų statistiniai duomenys iliustruoja, kad Rusijos piliečių migracija į Lietuvą nekelia didesnės rizikos. Įsigaliojus beviziam režimui migracijos srautai neturėtų stipriai padidėti, nors keliamos probleminės sritys būtų didesnio masto (nei proporcinga) srautų augimo atveju: tam įtakos turės „rusiško“ paso paklausa Vidurinės Azijos, atskirose Kaukazo valstybėse, didinanti nelegalios migracijos iš trečiųjų šalių tikimybę.

3. ORGANIZUOTAS NUSIKALSTAMUMAS IR POKYČIAI ĮVEDUS BEVIZĮ REŽIMĄ SU RUSIJA

Šio tyrimo kontekste organizuotas nusikalstamas daugiausia apima nusikalstamas veikas (nusikaltimus) kertant išorinę ES sieną – Lietuvos ir Kaliningrado pasienį, ir nusikalstamas veikas (nusikaltimus), kurias atliko į Lietuvą atvykę Rusijos piliečiai ar Rusijos organizuoto nusikalstamumo grupuotės, veikiančios Lietuvos teritorijoje.

Rusijos nusikalstamų grupuočių veika pastebima europiniu lygiu. Pavyzdžiui, ES Tarybos prašymu, 2009 m. parengta Europolo ataskaita dėl Rusijos or-

ganizuoto nusikalstamumo grėsmių įvertinimo (angl. *Russian Organised Crime Threat Assessment – ROCTA*) parodė⁸⁸, kad Rusijos organizuoto nusikalstamumo ir ES veikiančios Rusijos piliečių nusikalstamos grupotės yra svarbus veiksnys ES nusikalstamosiose struktūrose. Ataskaitoje įvardijamos šios nusikalstamos grupės: 1) ne vien kaip nelegalių prekių ar paslaugų tiekėjas, tačiau ir kaip galutinio paskirstymo dalyvis; 2) kaip prekybos žmonėmis grandinės, narkotikų ir pinigų plovimo verslo dalyviai; 3) kaip linkusius ne išvežti pinigus iš ES, o joje (kaip stabilioje erdvėje) investuoti ir vis labiau siekti integruotis į vietinę aplinką – per natūralizacijos procedūras, vedybas, leidimus gyventi. Dėl šių priežasčių ir nepakankamo Rusijos ir ES valstybių bendradarbiavimo laikoma, kad nusikalstamos struktūros iš Rusijos daro didėjančią neigiamą poveikį ES vidaus saugumui.

Taip pat svarbūs Rusijos ir Lietuvos organizuotų nusikalstamų struktūrų tarpusavio ryšiai. Įstojus į ES, Lietuva prisiėmė įsipareigojimą užtikrinti išorinės ES sienos saugumą, kurių vienas svarbiausių tikslų – suvaldyti nelegalios migracijos srautą. EUROPOLO 2011 m. ataskaitoje išskirtos Šiaurės Rytų ir Pietų Europos nusikalstamos struktūros, kurios europiniu lygiu labiausiai kontroliuoja nelegalios migracijos srautą. Būtent Šiaurės Rytų nusikalstamos struktūros, prisidedančios ir prie Rusijos piliečių migracijos, palaiko nelegalią migraciją į Baltijos jūros šalių regioną ir kitas ES valstybes⁸⁹. Pastebėta, kad tarp kitų Šiaurės ir Rytų Europos šalių, ukrainiečiai, lietuviai ir rusai pasižymi didžiausiu skaičiumi tarp nustatytų tarpininkų organizuojant neteisėtą sienos kirtimą⁹⁰. Nelegalios migracijos srautas plačiau aptartas skyriuje apie migraciją, todėl toliau didesnis dėmesys skiriamas kontrabandai ir nusikaltimams šalies viduje.

Vertinant pastarųjų metų dinamiką, nelegalios prekybos tendencijos svyruoja, tačiau tai gali priklausyti ir nuo užkardymo priemonių aktyvumo. Policijos departamento duomenimis, analizuojant cigarečių sulaikymus pastebėtina, kad, palyginti su ankstesniais metais, padidėjo sulaikymų jūrų ooste ir šalies viduje, o gerokai sumažėjo pasienyje su Rusija.

3.1. Rusijos piliečių nusikalstamų veikų statistika

Rusijos piliečiai Lietuvoje pirmą kartą tarp kitų šalių piliečių pagal nusikaltimų skaičių. 2011 m. iš 278 nusikalstama veika įtariamų užsieniečių 58 buvo Rusijos piliečiai, 2010-aisiais iš 289 – 62 Rusijos piliečiai. Kita vertus, turint omenyje nemažą Rusijos piliečių srautą, šie skaičiai nėra dideli. Pastebėtina, kad Lietuvoje per metus padaroma per 80 tūkst. nusikalstamų veikų. Rusijos piliečių atveju tai dažniausiai pavienės, buitinio pobūdžio nusikalstamos veikos. Pavyzdžiui, Policijos departamento pareigūnai interviu metu ir raštu pateiktame dokumente pripažino, kad neturi konkrečios informacijos apie Lietuvoje veikiančias Rusijos piliečių ONG, tačiau pripažįsta, jog sąsajos tarp Lietuvos ir Rusijos grupuočių egzistuoja (kontrabandinių cigarečių paskirstymas ir pan.)

8 lentelė. 2010–2012 m. Lietuvoje veikiančių ONG, pasižyminčių sąsajomis su Rusija, procentinė dalis nuo visų Lietuvoje veikiančių ONG

	2010 m.	2011 m.	2012 m.
Lietuvoje veikiančios ONG, pasižyminčios sąsajomis su Rusija	18,7 proc.	20,4 proc.	17,5 proc.

Šaltinis: *Policijos departamentas prie VRM*

⁸⁸ *Russian organised crime threat assessment report (ROCTA)*, EUROPOL, EU Council Brussels, 21 September 2009, Nr. 15819/08 Restreint UE.

⁸⁹ Kitas organizuoto nusikalstamumo įtakoje esantis imigracijos srautas yra Pietų nusikalstamų struktūrų palaikomas migracijos kanalas. Žr. OCTA 2011: EU organized crime threat assessment, European Police Office, 2011 [žiūrėta 2012 09 25]. Prieiga per internetą: <<https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assesment-1465>>.

⁹⁰ FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012, Warsaw. July 2012 [žiūrėta 2012 09 25]. Prieiga per internetą: <www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk.../EB_AO.pdf>.

Policijos departamento pareigūnai, panašiai kaip ir Migracijos departamento bei VSAT pareigūnai, pripažino, kad specialiai neanalizavo, kaip didesnis migracijos srautas iš Rusijos ar kitų valstybių paveiktų nusikalstamumo lygį. Jie išsakė nuomonę, kad Rusijos piliečių nusikalstamumo lygis išaugtų panašiu lygiu, kiek padidėtų bendras migrantų iš Rusijos srautas. Turint omenyje gana nedideles migrantų skaičiaus augimo prognozes, šis augimas siektų ne daugiau kaip keletą dešimčių papildomų nusikaltimų per metus ir nepareikalautų didesnių investicijų į policijos veiklą.

Turizmo įtaka. Turizmo srauto iš Rusijos padidėjimas, kuris galbūt išsaugos keliolika procentų, nulems didesnio nusikalstamų veikų augimo Lietuvoje, nes ši grupė nekelia didesnės rizikos, pasitaiko tik pavienių buitinių atvejų. Kita vertus, probleminės vietos dėl padidėjusio migracijos srauto ir sienos pralaidumo išliks ir, tikėtina, apims „smulkiosios kontrabandos“ atvejų padidėjimą.

3.2. Ekonominiai nusikaltimai ir kontrabanda

Tabako gaminių kontrabanda. Lietuva yra nelegalių tabako gaminių tranzito, perkrovimo, laikino sandėliavimo ar pasirengimo tolesniam gabenimui į Vakarų Europos valstybes šalis. Per 2011 m. Lietuvos muitinė sulaukė kontrabandinių prekių už 67 mln. Lt. Didžiausią sulaukytos kontrabandos dalį sudarė tabako gaminiai (jų sulaukyta 112 mln. vnt. cigarečių ir 70 tonų tabako žaliavos, žalos įvertinimas – 64,6 mln. Lt.), nors nelegalios cigarečių rinkos dalis praėjusiais metais sumažėjo ir toliau mažėja. 2011-aisiais 31 proc. tabako gaminių sulaukyta pasienyje su Rusija, daugiausia, 52 proc., sulaukyta Lietuvos ir Baltarusijos pasienyje, 16 proc. – šalies vidaus rinkoje ir po mažiau negu 1 proc. Lenkijos ir Lietuvos, Latvijos ir Lietuvos pasieniuose, jūros ir oro uostuose. Pažymėtina, kad per muitinės postus asmenys cigaretes iš trečiųjų šalių (tarp jų ir iš Kaliningrado) bando vežti nedideliais kiekiais, už kurių gabenimą netaikoma baudžiamoji atsakomybė, įsivyravęs smulkiosios cigarečių kontrabandos reiškinys. Tabako iš Rusijos kontrabandoje pastaraisiais metais aktualu buvo kovoti su Kaliningrade gaminamų ir į kontrabandą vežamų cigarečių „Jin Ling“, kurios išoriškai panašios į JAV gaminamas cigaretes „Camel“, nelegalaus gabenimo srautu. 2011 m. Lietuvos muitinė daugiausia (40 proc.) sulaukė Kaliningrado srityje veikiančios tabako bendrovės OOO „Baltiskaja tabačnaja fabrika“ gaminamų cigarečių

„Jin Ling“, kurios šiame regione gaminamos legaliai, tačiau nėra skirtos vartoti Rusijos vidaus rinkoje. Jos gabenamos iš Rusijos per Baltarusiją, Lietuvą ir yra skirtos Vakarų Europos, ypač Vokietijos ir Jungtinės Karalystės, šalių rinkoms. Turimais muitinės duomenimis, dauguma cigarečių „Jin Ling“ iš Kaliningrado regiono jūros transportu legaliai gabenama į Sankt Peterburgo jūrų uostą, kur šias cigaretes perkrovus į transporto priemones (dažniausiai – po priedangos kroviniu), jau kontrabanda iš Rusijos per Latvijos arba Baltarusijos teritoriją gabenama į Lietuvą ir toliau per Lenkiją į Vakarų Europos valstybes. Kai kurie duomenys rodo, kad iš užsienio vilkikais atvežti rūkalai Lietuvoje irgi galėjo būti ne tik sandėliuojami, bet ir perpakuojami, paskirstomi.

Narkotinių medžiagų kontrabanda. Minėtose Šiaurės Rytų nusikalstamosiose struktūrose (hubuose) Lietuvos piliečiai irgi dalyvauja įsitraukdami į per ES teritoriją vykstantį narkotikų gabenimą. Dėl geografinės padėties Lietuva neteisėtose narkotikų apyvartos srityje atlieka tranzitinės valstybės vaidmenį tiek iš rytų į vakarus, tiek ir iš vakarų į rytus. Narkotikų kontrabandą į rytus lemia ir vartotojų rinkos dydis bei narkotinių ir psichotropinių medžiagų kainų skirtumas. EUROPOLO ataskaitos rodo, kad Lietuvos nusikaltėliai, vykdydami narkotikų tiekimą Rusijai, tapo svarbiausia aprūpinimo grandimi tarp Šiaurės Vakarų nusikalstamumo struktūrų. Policijos departamentas pažymi, kad Lietuvos ONG veikia, be ES šalių, apima ir Rusiją. Organizuojant narkotikų kontrabandą, palaikomi ryšiai su Rusijos ONG. Apie Lietuvos ir Rusijos nusikalstamus ryšius neteisėtose narkotikų apyvartos srityje galima spręsti ir iš šių šalių pareigūnų atliekamų bendrų tarptautinių operacijų, kurių metu sulaukomi Lietuvos ar / ir Rusijos piliečiai. Panašiai pažymima ir ROCTA ataskaitoje, kad Rusijos nusikalstamos grupės su Baltijos šalių grupuotėmis bendrai dalyvauja gabenant ir prekiaujant sintetiniais narkotikais. Dalyvaujama ir kitų narkotikų ryšių tranzite. Apie Lietuvos piliečių dalyvavimą narkotikų iš Lotynų Amerikos tranzite, kurį neretai organizuoja išėiviai iš buvusios Sovietų Sąjungos, liudija 2011 m. užfiksuoti du bandymai iš Venesuelos (50 kg) ir Ekvadoro (16 kg) į Lietuvą jūros keliu įvežti narkotinę medžiagą kokainą.

Rusijos organizuoto nusikalstamumo ryšiai svarbūs ne vien santykyje su Lietuvos nusikalstamu pasauliu, bet ir su platesniu Europos organizuoto

nusikalstamumo tinklu vykdant narkotikų gabenimą. Pavyzdžiui, Vakarų Afrikos piliečių organizuoto nusikalstamumo grupės patenka tarp svarbiausių narkotikų tiekėjų ES, palaiko gana aktyvius ryšius su Rusijos nusikalstamo pasaulio grupuotėmis. EUROPOLo duomenys taip pat rodo, kad Juodosios jūros regionas yra tapęs svarbiais kokaino gabenimo vartais. Verslą dažnai organizuoja rusakalbiai Lotynų Amerikos gyventojai, kurie įtraukia ES piliečius į narkotikų gabenimą į Rusiją ar ES.

Šalia jau aptartų tabako gaminių ir narkotinių medžiagų neteisėto gabenimo atvejų svarbu paminėti ir naftos produktų bei automobilių kontrabandą. Pavyzdžiui, nelegalus naftos produktų gabenimas ties ES siena su Rusija išskirtas bendru ES lygiu, šalia Baltarusijos, Ukrainos ir Balkanų atvejų. ES Rytų išorinės sienos apsaugos dimensijoje pažymima, kad Rusija, Ukraina, Moldova ir Baltarusija kol kas išlieka svarbia vogtų transporto priemonių (nuo motociklų iki prabangių automobilių) rinka. Policijos departamentas atsiųstoje pažymoje išskiria, kad viena iš Lietuvos ONG nusikalstamos veikos krypčių – automobilių vagystės Lietuvoje ir užsienio šalyse bei jų pardavimas. Turima informacijos, kad kai kurios ONG yra susijusios su prabangių transporto priemonių vagystėmis ES šalyse bei vėlesniais jų gabenimais į NVS šalis (Rusiją, Baltarusiją, Ukrainą, Kazachstaną ir kt.).

Vis dėlto nereikia pervertinti vizų režimo pasikeitimo įtakos organizuoto nusikalstamumo iš Rusijos plėtrai. Rusijos ekspertų Arkady Moshes ir Nikolajaus Petrovo nuomone, bevizio režimo suteikimas Rusijai naujos organizuoto nusikalstamumo bangos į ES sukelti neturėtų, nes nusikalstamos grupės jau veikia Europoje ir vizų režimas joms kliūčių nesudaro.

Nelegali prekyba šalies viduje. Šalies viduje nustatyti nelegalios prekybos atvejai pasižymi panašaus tipo struktūra kaip ir neteisėto gabenimo per sieną atveju. Vyrauja akcizinės prekės – alkoholis, cigaretės ir naftos produktai (pavyzdžiui, degalai). Ekonominės priežastys – esminės. Neatsitiktinai analizuojant akcizais apmokestinamų prekių įperkumą ES 27 šalyse, pastebėta, kad sunkiausiai jos įperkamos Bulgarijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje.

Vertinant pastarųjų metų dinamiką, nelegalios prekybos tendencijos svyruoja, tačiau tai gali priklausyti ir nuo užkardymo priemonių aktyvumo. Policijos departamento duomenimis, analizuojant cigarečių su laikymus pastebėtina, kad, palyginti su ankstesniais metais, padidėjo sulaikymų jūrų uoste ir šalies viduje, o gerokai sumažėjo pasienyje su Rusija.

9 lentelė. Iš nelegalios apyvartos paimtos prekės (bendras ikiteisminių tyrimų ir administracinių teisės pažeidimų kiekis) per 2006–2011 m.

Paimta prekių	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	Kitimas
2010–2011 m.					
Spirito (tūkst. l)	17,7	20,6	37,1	6,3	–83 proc.
Falsifikuotų alkoholinių gėrimų (tūkst. l)	20,2	3,4	1,9	4,1	115,8 proc.
Alkoholinių gėrimų (tūkst. l)	4,1	5	35,8*	2,9	–91,9 proc.
Naminės degtinės (tūkst. l)	8,8	66,6**	27,4	31,2	13,9 proc.
Raugo (tūkst. l)	71,4	124,2	205,8	112,3	–45,4 proc.
Tabako gaminių (tūkst. pak.)	1283,7	1250,0	1374,2	1358,9	–1,1 proc.
Naftos produktų (t)	68,9	51,5	152,8	171,0	11,9 proc.
Žymėto kuro (t)	0,3	0,5	5,1	14,6	186,3 proc.

Šaltinis: Policijos departamentas prie VRM

Policijos departamento atstovai neturi suklasifikuotų duomenų, iš kur šios prekės buvo atgabentos, tačiau pripažino, kad paprastai jos atgabenamos iš Rusijos arba Baltarusijos. Pažymima, kad tyrimus apsunkena bendradarbiavimo stoka. 2011 m. gruodžio 7 d. įsigaliojus Rusijos Federacijos baudžiamojo kodekso pataisoms, asmenys, užsiimančys neteisėtu prekių išvežimu iš Rusijos, netraukiami baudžiamajon atsakomybėn, todėl tiriant tokias nusikalstamas veikas labai sumažėjo Lietuvos teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo galimybės su partnerinėmis Rusijos teisėsaugos institucijomis .

Be neteisėtos prekybos, paminėtinas ir kontrabandai analogiškas teisėtas reiškinys – vadinamosios pasienio prekybos (angl. cross border shopping) suintensyvėjimas, kai dėl skirtingų cigarečių kainų šalyse kaimynėse pavieniai asmenys, nepažeisdami taikomos keleivių režimo tvarkos, legaliai per valstybės sieną įveža leidžiamus cigarečių ir alkoholinių gėrimų kiekius, skirtus ne asmeniniam naudojimui, bet perparduoti . Analogiškai, VSAT pareigūnų nuomone, tokia „perpardavimo prekyba“ bevizio režimo atveju turėtų gerokai išaugti. Apie tai plačiau 4.6.1. skyrelyje.

Išvados

- Organizuotas Rusijos nusikalstamumas daro nemažą įtaką ne tik ES, bet ir Lietuvos kriminogenei padėčiai. Lietuvoje dažniausiai veikiama ne tiesiogiai, o per vietines nusikalstamas struktūras (pavyzdžiui, organizuojant nelegalią migraciją, narkotikų, tabako ir alkoholio kontrabandą). Vis dėlto, ekspertų nuomone, bevizio režimo suteikimas Rusijai naujos organizuoto nusikalstamumo bangos ES sukelti neturėtų, nes nusikalstamos grupės „jau veikia Europoje“ ir vizų režimas joms kliūčių nesudaro.
- Lietuvoje turizmo srauto padidėjimas organizuoto nusikalstamumo lygio šalyje smarkiai nepakeltų, nes pasitaikantys atvejai yra daugiau pavieniai, buitinio pobūdžio. Tačiau neteisėtas akcizais apmokestinamų prekių gabenimas būtų ryškus. Bevizio režimo su Rusija įvedimas pirmiausia paskatintų smulkiają kontrabandą, „kasdienius važinėjimus“

pervežant degalus ir kitas akcizais apmokestinamas prekes. Laikant kontrabandą pagrindine grėsme, tikslinga stiprinti sienų apsaugą ir skirti papildomų išteklių (VSAT ir Lietuvos muitinėje) keleivių srautams kontroliuoti, taip pat vykdyti pažeidimų prevenciją kontroliuojant neteisėtą prekybą (policija ir kitos teisėsaugos institucijos) šalies viduje.

- Pažeidimų kertant sieną prevencija taip pat padėtų užtikrinti atvykimo ir išvykimo sistemos diegimą bei asmenų patikimumą padedanti įvertinti analogiška JAV ESTA sistema.
- Su nusikalstamumu ar kontrabanda kovojančios tarnybos labiau reaguoja į padarinius, nei analizuoja būsimus iššūkius ar grėsmę galimo bevizio režimo su Rusija atveju. Tyrimo metu pastebėta, kad tarnybos neteikia prognozių dėl tikėtino nusikalstamumo augimo. Aktualiau išgryninti analizėje naudojamų duomenų klasifikavimą, periodiškai stebint, kokiose šalies vietovėse labiau pasireiškia prekyba kontrabandinėmis prekėmis, kokia dalis jų yra iš Rusijos (Kaliningrado) bei kokia yra pastarųjų metų dinamika. Pažymėtina, kad aktualu atlikti tokią stebėseną ne vien konkrečių institucijų lygiu, bet ir sudėti duomenis į bendrą paveikslą. Taip pat apibrėžti tendenciją ne vien pagal konkrečių pažeidimų tipus, bet ir sieti tarpusavyje susijusius pažeidimus, nors jie ir patenka į skirtingų institucijų kontrolės lauką ar nustatytą pažeidimo vietą (pažeidimai kertant sieną vs. šalies viduje).

4. EKONOMINIS BEVIZIO REŽIMO POVEIKIS LIETUVAI

4.1 Bendros makroekonominės padėties ir dvišalių ekonominių santykių apžvalga

Žmonių judėjimo suvaržymas, vertinant iš ekonominio bendradarbiavimo pusės, visuomet yra tam tikra kliūtis prekių, paslaugų ir investicijų srautui. Vis dėlto dvišalius ekonominius santykius daugiau lemia bendra makroekonominė padėtis ir tiesioginiai barjerai prekybai, paslaugoms ar investicijoms: muitai, tarifinės kvotos, susisiekimo infrastruktūra, transporto sąnaudos, verslo aplinka bei reguliavimas ir t. t. Kaip galima matyti iš dvišalės prekių apyvartos bei investicijų srauto, didžiausią

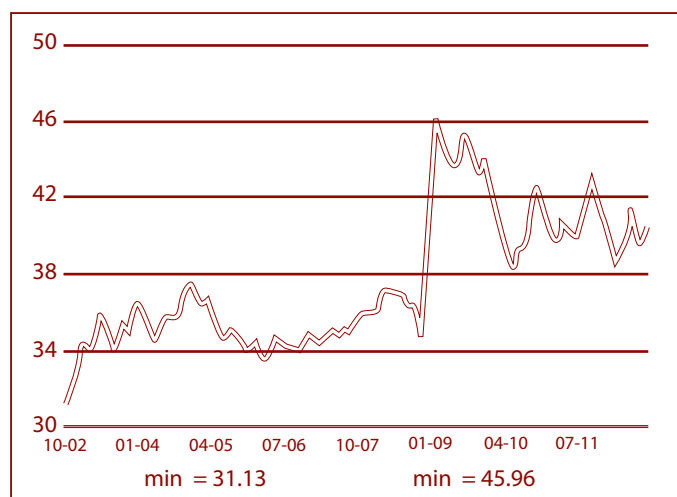
įtaką pastarųjų metų tendencijoms padarė pasaulinė finansų ir ekonomikos krizė, prasidėjusi 2008 m. antrojoje pusėje.

Vis dėlto greitas Rusijos ekonomikos ir vartotojų galimybių atsigavimas turėjo neabejotinos įtakos Lietuvos eksporto plėtrai bei Rusijos piliečių srautų į Lietuvą padidėjimui. Rusijos makroekonominės dinamikos tendencijos gali daryti reikšmingą įtaką ir žmonių judėjimui tarp Lietuvos ir Rusijos bei su tuo susijusių paslaugų sektorių (turizmo, apgyvendinimo, maitinimo, susisiekimo, mažmeninės prekybos) plėtrai.

Pasaulinė krizė paveikė iki tol sparčią Rusijos ekonomikos plėtrą, tačiau nuosmukis truko neilgai. 2009 m. Rusijos BVP krito 7,8 proc., o 2010 m. ir 2011 m. augo po 4,3 proc. Prognozuojama, kad 2012 m. BVP augimas sieks 4 proc. (Tarptautinio valiutos fondo (TVF) duomenys).

Ekonomikos krizės metu smarkiai krito rublio kursas: 2009 m. pradžioje euro ir rublio santykis šoktelėjo beveik iki 46 rublių už eurą (nuo maždaug 35 rubl./euro), o infliacija 2008-aisiais siekė 13,3 proc. Šiuo metu euro ir rublio santykis svyruoja ties maždaug 40 rublių už eurą riba, infliacija 2012 m., prognozuojama, sieks 4,8 proc. (TVF duomenimis).

4 grafikas. Euro ir rublio santykis 2002–2012 m.



Šaltinis: sugeneruota Ereport.ru

Nors trumpuoju laikotarpiu Rusijoje buvo padidėjęs nedarbas (2009 m. iki 8,4 proc.), šiuo metu jis grįžo į buvusį prieš krizę lygį, o kaip skelbia Rusijos federacinė statistikos tarnyba, realus darbo užmokestis krito tik 2008-aisiais.

Apibendrinant svarbiausius socioekonominius Rusijos rodiklius, galima teigti, kad nuo 2010 m. vyksta ganėtinai spartus Rusijos ekonomikos bei gyventojų vartojimo galimybių augimas. Ši dinamika daugiausia skatino ir Rusijos gyventojų perkamosios galios didėjimą bei galėjo tapti esmine priežastimi, skatinusia turistų srauto didėjimą, kurį pastaruoju metu juto ir Lietuva.

10 lentelė. Rusijos socioekonominiai rodikliai 2008–2012 m.

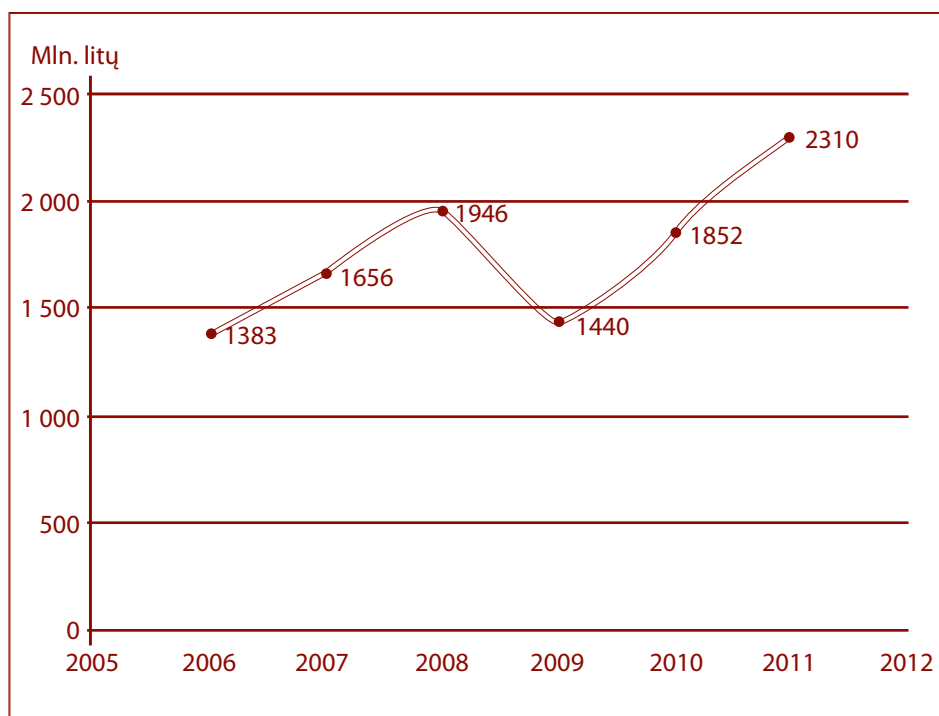
Metai	2008	2009	2010	2011	2012*
BVP augimas	5,2	-7,8	4,3	4,3	4
Infliacija	13,3	8,8	8,8	6,1	4,8
Nedarbo lygis (proc.)	6,3	8,4	7,5	6,6	6
Nominalus vidutinis darbo užmokestis (RUB)	18 638	21 193	20 952	23 693	
Realus vidutinis darbo užmokesčio pokytis, palyginti su praėjusiais metais (proc.)	97	105	105	104	

* projekcijos, TVF

Šaltinis: Rusijos federalinės valstybinės statistikos tarnyba

Rusija yra viena svarbiausių Lietuvos prekybos partnerių ir (kaip atskira valstybė) didžiausia eksporto rinka. Nuo 2009 m. Rusijai tenkanti eksporto dalis didėja ir 2011 m. jai teko 16,6 proc. viso Lietuvos eksporto. Tiesa, būtina pažymėti, kad dauguma šio eksporto – reeksportas, o lietuviškos prekės sudaro mažesniąją dalį. Lietuviškų prekių eksportas į Rusiją 2011 m. siekė 2,3 mlrd. Lt, arba tik 20 proc. viso eksporto į Rusiją. Lietuviškų prekių eksporto dalis nuosekliai mažėja (2006 m. siekė 28 proc.), tad galima manyti, kad bendro eksporto į Rusiją sparčiai plėtrai didesnę poveikį turi ne Lietuvos gamintojų įmonės, eksportuojančios savo produkciją, o reeksportu užsiimančios bendrovės. Tiesa, lietuviškos produkcijos eksportas po 2009 m. krizės taip pat kyla ir 2011-aisiais jau viršijo 2008 m. lygį (žr. 5 grafiką).

5 grafikas. Lietuviškų prekių eksportas į Rusiją



Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Importo iš Rusijos dalis taip pat nuosekliai didėjo ir 2011 m. jau siekė 32,8 proc. viso Lietuvos importo. Didžiąją dalį importo iš Rusijos sudaro mineraliniai produktai ir ypač energetiniai išteklių bei elektros energija.

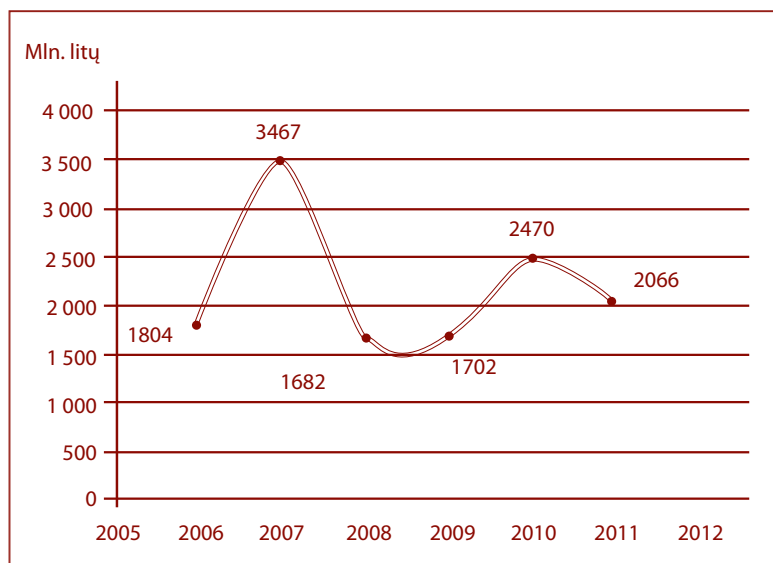
11 lentelė. Lietuvos prekyba su Rusija 2006–2011 m.

	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.
Balansas (mln. Lt)	-8 019,3	-4 610,2	-12 938,2	-8 142,6	-11 421,4	-13 727,1
Eksportas (mln. Lt)	4 956,1	6 473,0	8 916,5	5 394,4	8 458,7	11 532,7
Importas (mln. Lt)	12 975,4	11 083,2	21 854,8	13 537,0	19 880,2	25 259,8

Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Tiesioginių užsienio investicijų srautai tarp dviejų šalių nėra dideli. Rusijos investicijos Lietuvoje 2011 m. pabaigoje siekė kiek daugiau nei 2 mlrd. Lt, Lietuvos Rusijoje – 338 mln. Lt. Rusija nėra laikoma reikšminga investuotoja Lietuvoje (ypač pasitraukus „Jukos“ kompanijai), nes jos investicijos sudaro tik maždaug 5,4 proc. visų tiesioginių užsienio investicijų Lietuvoje.

6 grafikas. Tiesioginės Rusijos investicijos Lietuvoje 2006–2011 m.



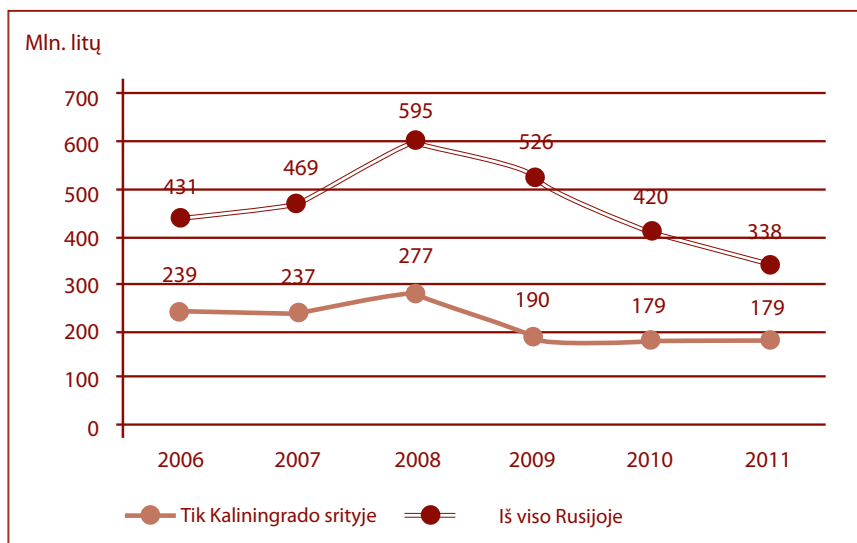
Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Investicijos, didėjusios iki 2008 m., dėl ekonomikos krizės krito ir kol kas tiek Lietuvos investicijos Rusijoje, tiek Rusijos investicijos Lietuvoje nesiekia iki krizės buvusio lygio. Itin spartus kapitalo išvežimas iš Rusijos prasidėjo 2008 m. antrojoje pusėje, sparčiai krintant naftos kainoms ir pasaulyje besiplečiant bendrai finansų krizei. Banko „BNP Paribas“ duomenimis, vien nuo 2008 m. rugpjūčio iki metų pabaigos iš Rusijos pasitraukė daugiau kaip 278 mlrd. JAV dolerių investicijų. Tai smarkiai padidino devalvacinį spaudimą rubliui, todėl valiutos kursui palaikyti Rusijos centrinis bankas išleido daugiau kaip 200 mlrd. JAV dolerių tarptautinių užsienio atsargų.

Verta pastebėti, kad dauguma Lietuvos tiesioginių užsienio investicijų skiriama Kaliningrado sričiai (2011 m. – 179 mln. Lt iš 338 mln. tiesioginių užsienio investicijų visoje Rusijoje), ir šios investicijos pastaruosius

metus išlieka bemaž stabilios. Dauguma išvežamo kapitalo (lietuviškųjų tiesioginių užsienio investicijų nuo 2008 m. Rusijoje sumažėjo iš viso 44 proc.) – iš likusios Rusijos dalies.

7 grafikas. Tiesioginės Rusijos investicijos Lietuvoje 2006–2011 m.



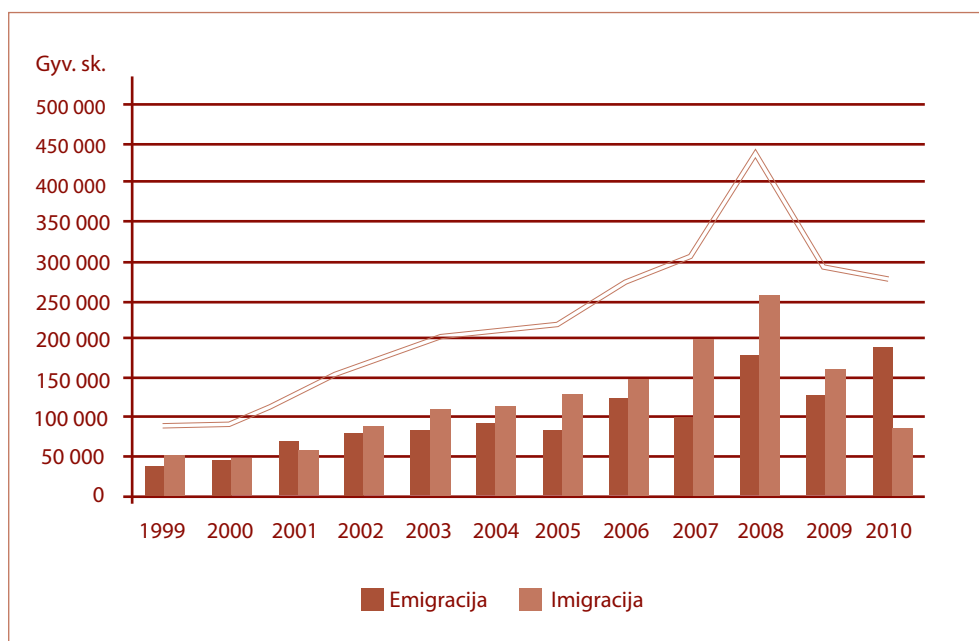
Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

4.2. Gyventojų emigracijos srautas bevizio režimo atveju. Prognozė, remiantis gravitacijos modeliu

Norint empiriškai įvertinti potencialų migracijos srautą⁹¹ tarp Lietuvos ir Rusijos, tenka remtis Rytų bei Centrinės Europos šalių patirtimi. Pastarųjų šalių gyventojai po 2004 m. įgijo teisę laisvai migruoti po ES-15 šalių teritoriją ir tai reikšmingai paveikė gyventojų migraciją – jų srautas smarkiai išaugo ir sparčiai didėjo iki pat 2008-ųjų (ekonomikos krizė sumažino migracijos srautus, 8 grafikas). Nepaisant Vidurio ir Rytų Europos šalių narystės ES, tik nedaugelis Vakarų Europos šalių iš karto atvėrė savo darbo rinkas emigrantams iš Vidurio ir Rytų Europos.

⁹¹ Čia ir toliau šioje dalyje, jei nenurodyta kitaip, kalbama apie gyventojų migraciją, kaip nuolatinės gyvenimo vietos pakeitimą.

8 grafikas. Rytų ir Centrinės Europos šalių imigracija ir emigracija 1999–2010 m.



Šaltinis: sudaryta T. Pikčiūno, naudojantis EUROSTATO duomenų baze. (*Malta buvo pašalinta dėl duomenų trūkumo, **Lenkijos statistikos departamentas emigracijos bei imigracijos srautus pateikia tik iki 2008 m.)

Šio skyriaus tikslas – empiriškai įvertinti Rytų ir Vidurio Europos šalių gyventojų emigracijos srautą po 2004 m. ir gautus duomenis pritaikyti modeliuojant potencialų migracijos srautą tarp Lietuvos ir Rusijos. Panašiais metodais migraciją empiriškai vertino ir kiti ekonomistai⁹².

Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalys pasirinktos neatsitiktinai, nes ir joms teko patirti didelių ūkio pertvarkymo padarinių – perėjimą nuo socialistinės (planinės ekonomikos) prie rinkos ekonomikos. Be to, egzistuoja dideli disponuojamų pajamų skirtumai tarp ES-15 bei VRE šalių, kurie gali išlikti dar keletą dešimtmečių, todėl pastarųjų šalių gyventojų elgseną – emigruoti labiausiai lemia ekonominis veiksnys. Nepaisant to, tarptautinės migracijos srautą apsunkina ne tik didelės transporto sąnaudos, bet ir priimančių šalių darbo rinkos paklausa bei kultūrinis, lingvistinis barjeras. Norint įvertinti VRE šalių emigracijos srautus į ES-15 šalis, buvo sudarytas gravitacijos modelis [1]. Panašų modelį, vertindama Ispanijos, Graikijos, Portugalijos bei Suomijos gyventojų migracijos srautus į kitas Vakarų Europos šalis, naudojo Anzelika Zaiceva⁹³.

$$\ln Mit = \beta_1 \ln \left(\frac{GDP_j}{GDP_i} \right) + \beta_2 \ln \left(\frac{U_j}{U_i} \right) + \beta_3 \ln MSijt + \beta_4 FMt + \lambda_{ij} + \theta_{ij} + u_{it} \quad [1]$$

Nepriklausomas kintamasis Mit – kasmetis emigrantų skaičius iš VRE šalių į ES-15 šalis. Koeficientas i nurodo vieną iš VRE šalių, o koeficientas j – visas ES-15 šalis. $GDPt$ nurodo kasmetį BVP vienam šalies

⁹² Bouer T.K., Zimmermann K.F. „Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe“, *IZA Research Report* No. 3, 1999; Orłowski P. et al. Potential Migration Flows from Central and Eastern Europe to Austria After the Enlargement. WIIW Project No. 7919, 2000 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.nobe.pl>>.

⁹³ Zaiceva Anzelika. „Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union“. *IZA Discussion Paper* No. 2519, 2006 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2519.pdf>>.

gyventojui⁹⁴. *Ut* simbolizuoja kasmetį nedarbo lygį⁹⁵. *MS* – priklausomas kintamasis, rodantis ankstesnių migrantų skaičių šalyje⁹⁶. *FM*⁹⁷ – pseudo kintamasis, kuris simbolizuoja laisvą VRE šalių piliečių teisę migruoti po Vakarų Europos šalis po 2004 m. *lij* – pseudo kintamasis, išskiriantis kiekvieną šalį iš šalių grupės. *θt* – pseudo kintamasis metams įvertinti. Kasmetis emigrantų skaičius prognozuojamas laiko eilute, remiantis EUROSTATO bei TVF statistika ir prognozėmis. Norint apimti visas VRE šalis, teko atlikti skaičiavimus su paneliniais duomenimis, t. y. duomenyse egzistuoja keletas laiko ir erdvės dimensijų: bevizis režimas nuo 2004 m., laiko įvertinimas bei kiekvienos šalies išskyrimas iš šalių grupės. Atliekant skaičiavimus pastebėta, kad kai kurių šalių, pavyzdžiui, Čekijos, Slovakijos bei Slovėnijos, BVP/gyv. rodikliai yra kur kas didesni nei likusių šalių, todėl ekstremumai buvo pašalinti iš laiko eilutės duomenų. Laiko eilutės ilgis nuo 2002 m. iki 2010 m. Apskaičiuoti duomenys pateikiami 11 lentelėje.

11 lentelė. Lietuvos prekyba su Rusija 2006–2011 m.

2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	
Balansas (mln. Lt)	-8019,3	-4610,2	-12938,2	-8142,6	-11421,4	-13727,1
Eksportas (mln. Lt)	4956,1	6473,0	8916,5	5394,4	8458,7	11532,7
Importas (mln. Lt)	12975,4	11083,2	21854,8	13537,0	19880,2	25259,8

Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

12 lentelė. Laiko eilutės duomenys

Rodiklis	Koeficientas	Standartinė paklaida	t – statistika
Taškas koordinacijų ašyje (β_0)	-4,945334265	3,633840042	-4,945334265
Nedarbo lygis (U_{ij})	-0,026132232	0,018378952	-0,026132232
BVP/gyv. (GDP _{ij})	0,765131791	0,43460689	0,765131791
Pastovus emigrantų skaičius (M _{sij})	1,20080443	0,29750355	1,20080443
Bevizis režimas	0,033788169	0,181913623	0,033788169

Šaltinis: apskaičiuota T. Pikčiūno. Laiko eilutės ilgis – (2002 m.; 2010 m.). Laiko eilutėje aprašoma Lietuvos, Vengrijos, Estijos, Lenkijos bei Latvijos emigrantų elgsena. Galutinis stebėjimų skaičius – 45. Determinacijos koeficientas ($R^2=0,9561$); F statistika – 47,94

Nagrinėjamų priklausomų kintamųjų elgsena yra natūrali, t. y. didėjant nedarbo lygiui vienoje iš nagri-

⁹⁴ GDPj – Euro zonos šalių BVP.

⁹⁵ U_j – Euro zonos šalių nedarbo lygis.

⁹⁶ Angl. *stock of immigrants*.

⁹⁷ FM priklausomojo kintamojo įgaunamos reikšmės yra (0) iki 2004 m. ir (1) po 2004 m.

nėjamų šalių, emigrantų skaičius didėja, be to, didėjantis ES-15 šalių BVP/gyv. rodiklis vis labiau skatina emigruoti Baltijos šalių, Lenkijos bei Vengrijos gyventojus į Vakarų Europą. Vis dėlto iš pateiktų laiko eilutės duomenų galima pastebėti, kad **bevizio režimo vidutinis kasmetis poveikis emigracijos srautams nėra didelis, t. y. 0,0338 proc.+/-0,182 proc.**

Šiuo empiriniu tyrimu nustatyta, kad 2012–2017 m. iš Baltijos šalių, Lenkijos ir Vengrijos emigruos apie 0,204 proc. arba „optimistiniu“ vertinimu, 1,302 proc. gyventojų. Verta paminėti ir kitų autorių darbus, kurie gavo panašius bevizio režimo poveikio rodiklius. A. Zaiceva nustatė, kad bevizis režimas padidins ES-15 šalių populiaciją 1 proc. per dešimtmetį dėl VRE šalių gyventojų emigracijos⁹⁸. Richardas Layardas, išstudijavęs Pietų Europos šalių emigracijos srautus į kitas Europos šalis bei Šiaurės Ameriką nustatė, kad ilguoju laikotarpiu emigruos apie 3 proc. VRE šalių gyventojų⁹⁹. Peras Lundborgas išanalizavo Baltijos šalių ir Lenkijos piliečių emigracijos srautus ir nustatė, kad per 15 metų ES-15 šalių populiacija padidės 0,5 proc.¹⁰⁰

Verta paminėti ir G. Orefice atliktą tyrimą, kuriuo empiriškai nustatyta, kad 29 Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) šalių migracijos srautai padidėja net 17,5 proc. esant Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) susitarimams. Be to, esant beviziam režimui, šis procentas padidėja dar 10,5 proc. ir **gali siekti net iki 28 proc.**¹⁰¹

Apžvelgus ekonomistų tyrimus, galima pastebėti, kad dauguma jų nurodo 2–4 proc. augančią VRE šalių gyventojų emigraciją ilguoju laikotarpiu Vakarų Europos šalyse. Kaip galimas maksimalus (optimistinis) pokytis emigracijos mastams tarp šalių, kurios panaikina bemaž visus žmonių judėjimo apribojimus tarpusavyje, nurodomas migracijos srautų augimas iki 28 proc. Būtent šiose ribose esantys koeficientai ir bus naudojami gravitacijos modelyje, siekiant įvertinti galimus migracijos pokyčius tarp Lietuvos ir Rusijos dėl bevizio režimo įvedimo

4.3. Rusijos gyventojų imigracija į Lietuvą

Remiantis anksčiau atliktu tyrimu, galima modeliuoti imigracijos srautus iš Rusijos į Lietuvą, kurie, pesimistiniu vertinimu, siektų 0,0338 proc.+/-0,182 proc. kasmet arba 0,2041 proc. per penkerius metus. Optimistiniu vertinimu, galima remtis G. Orefice gautais duomenimis, t. y. imigracijos srautai į Lietuvą siektų net 28 proc.¹⁰² Norint empiriškai įvertinti ir prognozuoti migracijos srautus, galima remtis Lowri gravitacijos modeliu. Prognozuojant specifinius aspektus – bevizio režimo poveikį migracijos srautams, tenka koreguoti Lowri gravitacijos modelį ir prisitaikyti pagal savo poreikius [2].

$$M_{ij} = \sum_1^n \left(\frac{ma}{b} * g \right) + k \left[\frac{U_i}{U_j} * \frac{W_i}{W_j} * \frac{L_i * L_j}{D_{ij}} \right] \sum_1^n \left(\frac{ma}{b} * g \right) + k \left[\frac{U_i}{U_j} * \frac{W_i}{W_j} * \frac{L_i * L_j}{D_{ij}} \right] * e_{ij} [2].$$

Šiuo atveju M_{ij} yra iš Rusijos (i) atvykstančių imigrantų skaičius Lietuvoje (j). Rodiklis $n = [1, 5]$ yra prognozuojamas laikotarpis 2013–2017 m. Rodiklis ma yra atitinkamų praėjusių metų imigrantų srautas.

⁹⁸ Zaiceva Anzelika „Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union“, *IZA Discussion Paper* No. 2519, 2006 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2519.pdf>>.

⁹⁹ Layard Richard et al. *East-West Migration: The Alternatives*. Cambridge MA: MIT-Press, 1992.

¹⁰⁰ Lundborg Per. The Free Movement of Labour between Sweden and the New EU Members. In: *Committee on the Economic Effects of EU Enlargement* (eds.), 1998. *A Bigger and Better Europe? – Final Report, Government Official Reports*, Stockholm.

¹⁰¹ Orefice G., „International Migration and Trade Agreements: the New Role of PTA's“. *Document de travail* No. 15, 2012 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2012/wp2012-15.pdf>>.

¹⁰² Rusija yra PPO narė, todėl, remiantis G. Orefice prognozėmis, migracijos srautas iš Rusijos po bevizio režimo įvedimo vidutiniškai siektų 28 proc.

Modelyje duomenys apima 1999–2012 m., todėl koeficientas $b = 15$; g – koeficientas, parodantis potencialius imigrantų srautus dėl bevizio režimo: optimistiniu atveju – 28 proc., pesimistiniu – 0,2041 proc.; koeficientas k – gravitacijos konstanta. U_{ij} – nedarbo lygis; W_{ij} – vidutinis atlyginimas; L_{ij} – darbo jėgos pasiūla (vnt.); D_{ij} – atstumas (km) tarp dviejų šalių sostinių; e_{ij} – baltasis triukšmas.

Modeliui reikalingi duomenys buvo imami iš Pasaulio banko, TVF, Lietuvos FM, EUROSTATO bei Statistikos departamento duomenų bazių. Modelio rezultatai pateikiami 12 lentelėje bei 9 grafike.

13 lentelė. Lowri gravitacijos modelio duomenys ir prognozė

Metai	Imigrantų iš Rusijos skaičius		Nedarbo lygis		Vidutinis atlyginimas		Atstumas	Darbo jėga	
	Pesimistinis scenarijus	Optimistinis scenarijus	RU	LT	RU	LT		RU	LT
2012*	999 a	999 a	6 TVF	13,8 f	2 435,66 Lt TVF	2 095,00 Lt f	786	78124151 a	1605500 f
2013	1 006 a	1 292 a	6 TVF	12,8 f	2 302,94 Lt a	2 166,20 Lt f	786	7 8317766 a	1595700 f
2014	970 a	1 257 a	6 TVF	11,5 f	2 461,88 Lt a	2 274,40 Lt f	786	78499640 a	1586800 f
2015	917 a	1204 a	6 TVF	9,8 f	2 620,82 Lt a	2 411,40 Lt f	786	78671115 a	1570200 f
2016	832 a	1 118 a	6 TVF	8 TVF	2 779,76 Lt a	2 539,51 Lt f	786	7 8833317 a	1568454 a
2017	759 a	1 046 a	6 TVF	7 TVF	2 938,70 Lt a	2 638,00 Lt f	786	7 8987197 a	1 561643 a

*2012 m. įvesti bevizio režimo neplanuojama

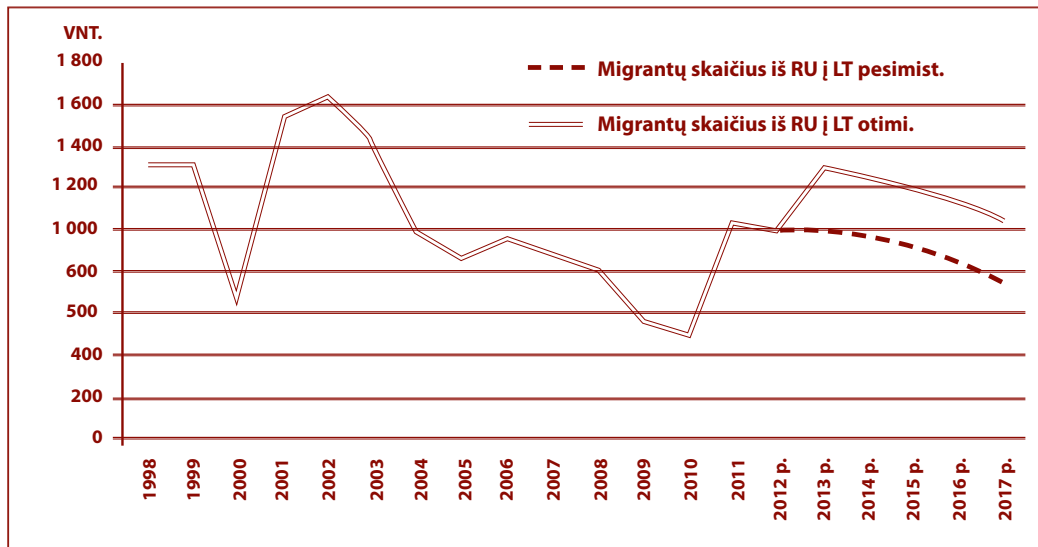
Šaltinis: sudaryta T. Pikčiūno remiantis TVF, Finansų ministerijos (f) ir autoriaus prognozėmis (a)

Rusijos statistikos departamentas modeliui reikalingus duomenis pateikia tik iki 2010 m., todėl dauguma jos statistikos duomenų buvo prognozuojama trendais arba laiko eilutėmis. 9 grafike pateikiamos imigrantų srauto iš Rusijos alternatyvos. Deja, prognozės nėra optimistinės dėl keleto priežasčių: apylygių ekonominių rodiklių bei imigrantų iš Rusijos preferencijų (naudingumo). Visų pirma, po nekilnojamojo turto burbulų 2009 m., ėmus atleidinėti darbuotojus, Lietuvoje padidėjo darbo pasiūla, todėl nedarbo lygio rodiklis šiuo metu yra dukart didesnis nei Rusijoje. Be to, 2012 m., remiantis TVF prognoze, vidutinis atlyginimas Rusijoje bus 340,66 Lt didesnis, todėl vidutinės pajamas gaunančiam imigrantui iš Rytų geriau dirbti Rusijoje. Jei būtų vertinama mažiau nei vidutinės pajamas gaunančio imigranto iš Rusijos elgsena, iš esmės būtų galimi keli scenarijai – atsiradus beviziam režimui tarp Rusijos ir ES, dauguma imigrantų iš Rusijos išvyktų į Vokietiją, Didžiąją Britaniją, Airiją, Ispaniją ar Italiją. Šiose Vakarų Europos šalyse vidutinis darbo užmokestis yra gerokai didesnis nei Lietuvoje. Be to, anot A. Zaicevos, dažnai pastebimas mažesnes pajamas gaunančių potencialių imigrantų elgsena yra „laukti ir stebėti“ arba, kitais žodžiais tariant, užsidirbti pinigų kelionei¹⁰³.

Kaip galime matyti iš 9 grafiko, net ir maksimalaus (optimistinio) scenarijaus atveju migracija iš Rusijos į Lietuvą padidėtų tik trumpuoju laikotarpiu ir, pagal skaičiavimus, neviršytų 2001–2002 m. lygio. Be to, auganti Rusijos ekonomika ir darbo užmokestis suteiktų vis mažiau ekonominių paskatų persikelti iš Rusijos į Lietuvą.

¹⁰³ Zaiceva Anzelika. „Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union“. IZA Discussion Paper No. 2519, 2006 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2519.pdf>>.

9 grafikas. Prognozuojamas imigrantų srautas iš Rusijos į Lietuvą 2012–2017 m.



Šaltinis: sudaryta Tado Pikčiūno, remiantis Lowri gravitacijos modelio prognozėmis

Būtina atkreipti dėmesį, kad naudojamame Lowri gravitacijos modelyje pasitelkiami ekonominiai ir geografiniai kintamieji. Šis modelis neapima politinių ar įvairių sukrėtimų veiksnių (politinių teisių ir laisvių suvaržymų, humanitarinių katastrofų, karų ir pan.). Šie veiksniai gali turėti papildomos įtakos migracijos srautams, tačiau yra sunkiai numanomi ir dažnai spekuliatyvūs. Atskirais atvejais galima būtų prognozuoti specifinių atvejų scenarijus, kurie būtų paremti netikėtų veiksnių atsiradimu (pavyzdžiui, vidaus ar išorės karo, didelės gamtinės katastrofos, svarbiu politinio režimo represijų lygio kilimu ir pan.). Tai galėtų smarkiai padidinti pabėgėlių srautus, tačiau tokie įvykiai ir pokyčiai greičiausiai būtų trumpalaikiai ir neatspindintys bendros ilgojo laikotarpio tendencijos.

4.4. Bevizio režimo poveikis Lietuvos turizmo sektoriui

4.4.1. Turistų srauto tendencijos iki 2012 m.

Kiekvienos ES šalies ekonomikoje turizmas užima vis didesnę BVP dalį, nes jo sektoriaus poveikis yra išskaidomas daugeliui prekių bei paslaugų. Pastaraisiais metais Lietuvos turizmo sektorius įgauna vis didesnę svarbą dėl ypatingo Lietuvos Vyriausybės ir ES struktūrinių fondų paramos. Dėl šios priežasties vis daugiau turistų iš įvairių pasaulio šalių atvyksta aplankyti Lietuvos (10 grafikas, 42 psl).

2010 m. Pasaulio turizmo organizacijos vertinimais, rusų turistai užėmė devintą vietą pasaulyje pagal išvykstamojo turizmo išlaidas¹⁰⁴, o 2011 m. pakilo dviem pozicijomis aukščiau ir užėmė septintą vietą (32,5 mlrd. dolerių)¹⁰⁵, todėl bevizio režimo galimybė su Rusija teoriškai leistų Lietuvai pritraukti daugiau turistų. Turizmo departamento atstovų nuomone¹⁰⁶, Lietuva yra gana patraukli valstybė rusų turistui tiek dėl santykinai nedidelių kainų, tiek ir dėl mažesnio kalbos barjero, kai kuriuos turistus vis dar traukia nostalgija ir vadinamasis sovietų Šveicarijos įvaizdis.

¹⁰⁴ Germanovič Elena. 2007–2010 m. išvykstamojo turizmo iš Rusijos į Lietuvą analizė. Vilnius, 2011.

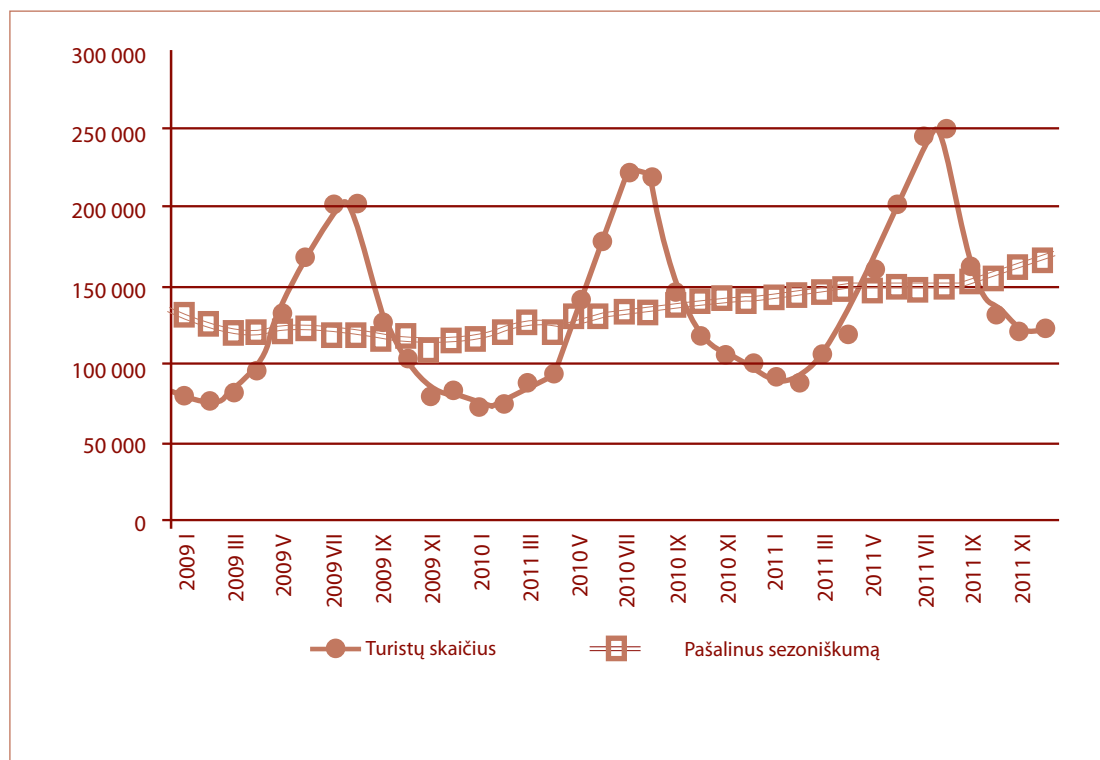
¹⁰⁵ UNWTO World Tourism Barometer, Volume 10, September 2012.

¹⁰⁶ Interviu su Valstybinio turizmo departamento prie ŪM atstovais.

Analizuojant galimą bevizio režimo poveikį turizmo sektoriui teigiama, kad verslo ir turizmo srutas į Lietuvą didės, tačiau konkrečių skaičiavimų bei prognozių Turizmo departamento atstovai neturi. Ši prielaida remiasi įžvalga, kad turistų srautus dažniausiai lemia keturi kriterijai:

- 1) gyventojų ekonominės galimybės keliauti (perkamoji galia);
- 2) susisiekimo galimybės;
- 3) informacija apie valstybę;
- 4) procedūrinės kliūtys, vizų režimas.

10 grafikas. Turistų skaičius Lietuvoje 2009–2011 m.



Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas. Turizmas Lietuvoje 2011 m.

Kadangi pastaruoju metu padaugėjo tiesioginių skrydžių iš Maskvos į Lietuvą, taip pat daugėja ir informacijos apie mūsų šalį (ypač dėl elektroninės rinkodaros), tikėtina, kad Lietuva galėtų pelnytis iš padidėjusio rusų turistų srauto į Europą.

14 lentelė. Turistų kelionių skaičius pagal šalis (tūkst.)

	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.
Baltarusija	174,4	208,6	247,3	291,5	340,3
Rusija	224,3	227,3	189,4	224,5	256,6
Lenkija	158,8	181,5	141,5	166	215,6
Latvija	119,2	182	149,4	146,3	178,6
Vokietija	179,1	166,9	135,2	159,2	151,3
Estija	59,1	60,2	50,2	67	53,5

Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Reikia pastebėti, kad nepaisant egzistuojančio vizų režimo, rusų turistų srautas į Lietuvą auga (žr. 13 lentelę). Remiantis Lietuvos apgyvendinimo įstaigų duomenimis, užsieniečių skaičius per pirmus devynis 2012 m. mėnesius pasiekė 907,1 tūkst. (12,4 proc. daugiau, palyginti su 2011 m. tuo pačiu laikotarpiu). Kaimyninė Rusija išlaikė tvirtą lyderės poziciją tiek pagal turistų skaičių (161,8 tūkst.), tiek pagal augimo tempus (43 proc. daugiau). Ši augimo tendencija, tikimasi, išsilaikys ir ateityje¹⁰⁷.

Rusų turistai atvyksta tradiciniais – laisvalaikio arba verslo – tikslais (statistiškai apie 60 proc.), tačiau dalis jų atvyksta į Lietuvą lankyti giminių bei draugų. Sveikatos paslaugų turizmas yra vis labiau populiarėjanti turizmo rūšis.

15 lentelė. Apgyvendintų turistų skaičius pagal valstybes

	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m. 9 mėn.
Rusija	50 290	49 240	50 829	59 953	78 586	91 992	78 690	105 869	148 267	161 841
Baltarusija	21810	22 039	29 977	37 470	57 241	45 694	52 193	71 436	92 248	79 831
Lenkija	595 64	85 457	94 881	102 763	128 087	156 283	125 662	135 856	139 632	107 079
Latvija	28 114	35 769	43 660	56 429	69 965	84 722	62 815	66 519	66 145	58 312
Vokietija	79 182	113 974	137 317	133 099	129 828	130 327	110 163	105 832	128 930	131 025

Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Reikia pastebėti, kad, be rusų turistų tiesiogiai išleidžiamų pinigų, Turizmo departamento atstovai akcentuoja ir teigiamą poveikį naujoms darbo vietoms (ketvirta industrija pasaulyje pagal eksportą, turizmo sektoriuje sukuriama apie 5 proc. pasaulio BVP, 6–7 proc. darbo vietų¹⁰⁸). Didėjantis turistų srautas Lietuvoje turėtų teigiamai paveikti biudžetą ir per mokesčius. Statistiškai dažniausiai lankomi Lietuvoje yra Vilnius, Klaipėda, Kaunas, taip pat kurortiniai miestai Druskininkai ir Palanga. Lietuvos viešbučiai, pasak Turizmo departamento atstovų, turistinio sezono metu (vasarą) išnaudoja tik apie 60 proc. infrastruktūros potencialo¹⁰⁹.

Šiai pozicijai prieštaravo Lietuvos viešbučių ir restoranų asociacijos prezidentė, teigianti, kad ypač sezono ar švenčių metu viešbučių trūkumas yra akivaizdus, o pagrindinė problema yra darbo dienos bei žiemos sezonas, kai daugelis viešbučių jaučia turistų stygių¹¹⁰. Dėl šios priežasties reikėtų skatinti sveikatos paslaugų ir konferencinį turizmą, tačiau viešbučių verslo plėtrą labiausiai stabdo neaiški verslo aplinka bei dideli mokesčiai, ką rodo ir pastaruju metu sulėtėję apgyvendinimo tempai. Maža to, ir investicijos į šį sektorių sumažėjo 19,8 proc.¹¹¹

¹⁰⁷ Prieiga per internetą: <<http://www.tourism.lt/aktualijos/detaliai.php?ID=3301>>.

¹⁰⁸ UNWTO Tourism Highlights 2012 Edition.

¹⁰⁹ Lietuvos viešbučių numerių užimtumas sezono metu siekia tik apie 60 proc. (2011 m. birželis – 54,9 proc., liepa – 58,3 proc., rugpjūtis – 60,4 proc.). Metinis Lietuvos viešbučių numerių užimtumo rodiklis dar mažesnis (2011 m. – 44,5 proc.).

¹¹⁰ Interviu su Lietuvos viešbučių ir restoranų asociacijos prezidente. 2012 m. lapkričio 28 d.

¹¹¹ Apgyvendinimo paslaugų teikimo įmonių veiklos apžvalga. 2012 m. I pusmetis.

16 lentelė. Apgyvendinta turistų iš Rusijos ir suteikta nakvynių

	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m. 9 mėn.
Nakvynių skaičius	14 3116	166 598	208 595	224 966	195 401	282 318	412 645	452 847
Turistų skaičius	50 829	59 953	78 586	91 992	78 690	105 869	148 267	161 841
Vidutinė trukmė	2,82	2,78	2,65	2,44	2,48	2,66	2,78	2,8

Šaltinis: Lietuvos Respublikos statistikos departamentas

Turizmo departamento analizė rodo, kad 2011 m. vidutinės Rusijos turisto išlaidos sudarė 1 551 Lt, arba 38,8 proc. daugiau nei 2010 m., vidutinės viešnagės trukmė siekė 4,7 nakvynės. Pažymėtina, kad 2011 m. rusų turistų išlaidos Lietuvoje buvo didžiausios iš visų užsienio šalių ir siekė 398,1 mln. Lt, arba net 59 proc. daugiau nei 2010 m. Atsižvelgiant į didėjantį turistų srautą iš Rusijos (remiantis 2012 m. I pusmečio apgyvendinimo įstaigų statistika), tikėtina, kad rusų turistų išlaidos Lietuvoje ir toliau augs, tačiau Turizmo departamento atstovai nedrįso prognozuoti augimo masto įvedus bevizį režimą. Šią prielaidą jie grindė tuo, kad panaikinus vizų barjerą (vieną iš minėtų kriterijų) Lietuva taptų patrauklesniu turizmo tikslu. Kita vertus, šis pokytis lygiai taip pat veiktų ir kitas galimas turizmo kryptis ES, todėl pagrindiniu klausimu tampa Lietuvos turizmo sektoriaus konkurencingumas. Vis dėlto, pasak Turizmo departamento atstovų, Lietuvos padėtis santykinai labiau pasikeistų, nes šiandien Lietuvos konsulatai suvokiami kaip vieni griežčiausių taikant Šengeno reikalavimus. Maža to, vizos išduodamos tik Rusijoje, Sankt Peterburge ir Kaliningrade, o tai neabejotinai apriboja rusų, gyvenančių regione, galimybes (ir norą) vykti į Lietuvą. Tiesa, būtina pastebėti, kad artimiausiu metu ketinama įsteigti papildomai apie 120 biurų visoje Rusijoje, kurie tarpininkaus gaunant Šengeno vizas.

Bevizio režimo įvedimas gali tapti nemažu postūmiu Lietuvos turizmo sektoriui ir teigiamai paveiktų didėjantį rusų turistų srautą. Tiesa, kartu pripažįstama, kad dauguma (40 proc.) Rusijos turistų yra iš Maskvos, o Sankt Peterburgas yra antras pagal svarbumą turistų šaltinis¹¹², todėl didesnio proveržio iš Rusijos regionų artimiausiu metu nereiktų tikėtis. Maža to, tik ne daugiau nei 20 proc. Rusijos piliečių turi užsienio pasus¹¹³, todėl toli gražu ne kiekvienas Rusijos pilietis galės naudotis bevizio režimo privalumais. Potencialiai įvedus tam tikras sąlygas net ir bevizio režimo atveju (pavyzdžiui, biometrinių pasų reikalavimus), jų išdavimo kiekis gali būti panašus į šiuo metu turinčių užsienio pasus piliečių skaičių.

Nepaisant Lietuvos turizmo departamento atstovų entuziazmo, bevizis režimas nebūtinai garantuoja smarkiai didesnę turistų antplūdį į Lietuvą, nes šalies turizmo sektoriaus konkurencingumas regione (32 vieta Europoje) nėra daug žadantis.

¹¹² Germanovič Elena. 2007–2010 m. išvykstamojo turizmo iš Rusijos į Lietuvą analizė. Vilnius, 2011.

¹¹³ Utkin Sergey *Visa-Free: Modernising Russians*. Prieiga per internetą: <http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC_review_XV_ENG.pdf>.

17 lentelė. Turizmo ir kelionių konkurencingumo indeksas 2011 m.¹¹⁴

	Lietuva	Rusija	Lenkija	Suomija	Estija
Bendras TK rezultatas / indeksas	4,34	4,23	4,38	5,02	4,88
Vieta regione	32	33	28	12	18
Vieta pasaulyje	55	59	49	17	25
TK reguliavimas ir politika	5,14	4,49	4,86	5,74	5,5
Vieta	33	73	49	30	17
TK infrastruktūra ir verslo aplinka	4,21	4,07	3,81	4,75	5,09
Vieta	46	53	65	30	19
TK žmogiškieji ištekliai, kultūra, gamta	3,66	4,15	4,48	4,55	4,06
Vieta	85	45	30	25	50

Šaltinis: *World Economic Forum, The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011*

Statistika, nepaisant išsakytų lūkesčių, rodo, kad susisiekimo problemos, Lietuvos visuomenės neatvirumas turizmui, žmogiškųjų išteklių trūkumas ir / ar kvalifikacijos stoka lemia gana žemą Lietuvos turizmo konkurencingumą.

18 lentelė. Lietuvos ir Suomijos turizmo subindeksų palyginimas¹¹⁵

	Lietuva	Suomija
Politikos taisyklės ir reguliavimas	83	5
Aplinkosauga	19	7
Saugumas, avaringumas	59	1
Sveikata ir higiena	1	12
Valstybės dėmesys turizmui	97	65
Oro transporto infrastruktūra	107	16
Žemės transporto infrastruktūra	26	21
Turizmo infrastruktūra	50	42
Telekomunikacijų infrastruktūra	32	17
Kainų konkurencingumas sektoriuje	73	128
Žmogiškasis kapitalas	62	7
Visuomenės atvirumas turizmui	84	83
Natūralūs ištekliai (gamta, fauna)	114	66
Kultūros ištekliai	57	26

Šaltinis: *World Economic Forum, The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011*

Bendrai žvelgiant, Lietuvos turizmo politika ir aplinka vertinama vidutiniškai (gerokai atsiliekama, pavyzdžiui, nuo Estijos) – 33 vieta. Vis dėlto minėtos problemos susisiekti su Europos valstybių didžiaisiais miestais bei gana skurdi turizmo infrastruktūra (45 vieta), galų gale, žmogiškųjų bei natūralių išteklių (85 vieta) trūkumas kelia abejonių, ar Lietuvos turizmo sektorius bevizio režimo galimybėms yra pasiruošęs ir galės jį pilnai išnaudoti. 2012 m. tikimasi rekordiškai didelio turistų srauto augimo (manoma, kad iš viso jų skaičius viršys 2 mln.), tačiau Lietuvos konkurencingumo rodikliai dar yra žemesni nei artimiausių ES šalių kaimynių. Tai gali tapti šiek tiek stabdančiu veiksniu, net ir panaikinus vieną iš kelionių kliūčių.

¹¹⁴ World Economic Forum, The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011. Prieiga per internetą: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf>.

¹¹⁵ Ten pat.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos turizmo sektorius neabejotinai palankiai vertina bevizio režimo įvedimo galimybę ir pagrįstai teigia, jog toks žingsnis lems augančias turizmo verslo Lietuvoje pajamas. Kita vertus, tokia pozicija yra gana vienašališka, nes neatsižvelgia į galimas tokių pokyčių grėsmes ir sąnaudas joms kontroliuoti bei atsiriboja nuo papildomų, nors gana reikšmingų, veiksnių turizmo plėtrai.

Pastaraisiais metais rusų turistų skaičius Lietuvoje augo apie 40 proc. net ir esant vizų režimui. Tai liudija, kad didžiausią poveikį turizmo srautui turi augančios Rusijos gyventojų galimybės keliauti, gerėjantis susisiekimasis ir gausėjanti informacija apie šalį.

Vis dėlto, kol kas išliekantis žemesnis nei aplinkinių ES šalių Lietuvos turizmo konkurencingumas amortizuos potencialiai teigiamą bevizio režimo poveikį, nes dalį rusų turistų rinkos pasiims kaimyninės ir kitos ES valstybės. Todėl būtina įvertinti ir Lietuvos turizmo sektoriaus pasirengimą bevizio režimo pokyčiams – ar turizmo sektorius bus pajėgus patenkinti didesnio turistų skaičiaus poreikius. Turizmo sektoriaus konkurencingumą reikėtų skatinti gerinant susisiekimą, infrastruktūrą, verslo aplinką (mokesčiai, investicijos) bei tobulinant informacijos apie Lietuvą Rusijoje sklaidą. Šiuos uždavinius vargu ar pavyks išspręsti trumpuoju laikotarpiu. Tokiu būdu bevizio režimo galimybę reikėtų vertinti kompleksiskai koncentruojantis ne tik į teigiamą poveikį, bet ir kritiškai įvertinant Lietuvos turizmo sektoriaus galimybes. Visa tai leidžia teigti, kad nors bevizio režimo poveikis rusų turistų srautui bus teigiamas, tačiau esminis iššūkis Lietuvai yra užtikrinti, jog turizmo sektorius būtų konkurencingas ir pajėgus pasinaudoti bevizio režimo su Rusija galimybėmis.

4.4.2. Rusijos turistų srauto prognozė (ekonometrinis modelis)

Šio skyriaus tikslas – įvertinti turistų skaičiaus priklausomybę nuo įvairių makroekonominių rodiklių ir pateikti potencialią Lietuvos turistų skaičiaus prognozė bevizio režimo atveju. Reikia atkreipti dėmesį, kad iki šiol Lietuvos institucijos neturėjo jokių turistų srautų prognozavimo modelių, šioje srityje nėra jokios patirties, o galimoms prognozėms apibendrinti paprastai remiamasi tik intuityviais spėjimais. Todėl atliekant šį tyrimą buvo **konstruojamas specifinis turizmo srautų ir poveikio jam dėl galimo bevizio režimo ekonometrinis modelis**.

Turizmo srauto prognozavimo modelių esama įvairių, tačiau visi jie remiasi egzistuojančiomis (istorinėmis) ten-

dencijomis ir baziniais makroekonominiais rodikliais. Nė vienas jų neleidžia įvertinti bevizio režimo, kaip esminio kintamojo, reikšmės, todėl konstruojant šį modelį buvo remtasi precedentu – 2007 m. įsigaliojusiu beviziu režimu tarp senųjų ES-15 šalių ir naujųjų ES narių (Latvijos, Lietuvos, Estijos, Slovakijos, Slovėnijos, Maltos, Vengrijos, Čekijos). Šis istorinis precedentas parankus tuo, kad ES, kaip traukos šalis, įvykdė reikšmingą sienų atvėrimą šalims, kurios gyventojams iki tol buvo taikomi Šengeno vizų reikalavimai. Vertinant Rusijos galimo bevizio režimo įtaką srautui į Lietuvą, bus remiamasi šio precedento suteikiamais duomenimis, kokią įtaką galėjo daryti bevizio režimo įsigaliojimas.

Turistų skaičiui šalyje įtakos turi daugelis veiksnių: pavyzdžiui, šalies kainų lygis, geografinis ar kultūrinis patrauklumas, sanatorijų, viešbučių, lankytinų vietovių, masinių renginių skaičius, atstumas, atvykstančių šalių turistų disponuojamos pajamos ir t. t. Nepaisant to, anot turizmą tyrinėjančių autorių, turistų preferencijos nuolat skiriasi, todėl sunku nustatyti kasmet kintančią pagrindinę turistų traukos priežastį¹¹⁶. Nagrinėjant ES-15 bei VRE šalių bevizio režimo atvejį, buvo tirta, kokią įtaką turistų skaičiui turi šie rodikliai:

- bevizis režimas po 2007 m.;
- infliacijos rodiklis – vartotojų kainų indekso (VKI) procentinis pokytis (duomenys gauti iš TVF duomenų bazės);
- BVP vienam gyventojui (duomenys gauti iš TVF duomenų bazės);
- nominalus turistų skaičius (duomenys gauti iš EUROSTATO duomenų bazės).

Deja, ne visų nagrinėjamų šalių¹¹⁷ statistikos departamentai pateikia turistų skaičių šalyje EUROSTATO duomenų bazėje, todėl dėl duomenų trūkumo iš panelinių duomenų laiko eilutės teko pašalinti Malta, Nyderlandus ir Airiją. Laiko eilutės ilgis – šešeri metai nuo 2005 iki 2010 m. Laiko eilutės lygtį rodo pateikta formulė [1]:

$$[1] \\ Y(it) = \beta_0 + \beta_1 * def(it) + \beta_2 * (BVP/gyv. (it)) + \beta_3 * (BR (it)) + \delta (t) + T (i) + \mu (it)$$

¹¹⁶ Burinskienė Marija, Rudzkiene Vitalija „Modeling and Forecasting of Country Tourism Development in Lithuania“. *Journal of Environmental Engineering and Landscape Management* 2005, 8 (3).

¹¹⁷ Lietuva, Latvija, Estija, Slovakija, Slovėnija, Malta, Čekija, Vengrija, Lenkija.

Y – vienos iš RVE šalies turistų skaičius, atitinkamoje ES-15 šalyje; $\beta_0; \beta_1; \beta_2; \beta_3$ – laiko eilutės koeficientai; def – BVPp defliatorius; $BVP/gyv.$ – BVP gyventojui rodiklis JAV doleriais; BR – bevizio režimo pseudo kintamasis, kuris įgyja reikšmę (0) iki 2007 m. ir (1) po 2007 m.; δ – pseudo kintamasis, kuris išskiria atitinkamą šalį iš visos šalių grupės; T – pseudo kintamasis, išskiriantis atitinkamus nagrinėjamus metus; μ – baltasis triukšmas.

Apskaičiavus laiko eilutę paaiškėjo, kad ne visi priklausomi kintamieji buvo statistiškai reikšmingi pagal „t – statistics“, bei „P – value“ rodiklius. Atlikus septynių kintamųjų eliminavimo (angl. *backward elimination*) procedūras ir iš laiko eilutės pašalinus statistiškai nereikšmingus metus bei šalis, kurių poveikis turizmui yra nereikšmingas, buvo gauta patikslinta laiko eilutės lygtis. Be to, BVP/gyv. bei infliacijos rodikliai taip pat nebuvo statistiškai reikšmingi, todėl galutinė laiko eilutė atrodo taip:

[2]

$$Y = 1028667,87 + 436377*BR_{it} - 8\,503*def_{it} + \delta t + \mu_{it}$$

Pagal šią laiko eilutės lygtį, vidutinis bevizio režimo poveikis turistų srautams yra teigiamas ir statistiškai reikšmingas. Be to, kiekvienoje iš ES-15 nagrinėjamų šalių, atsiradus beviziam režimui, turistų skaičius padidėjo vidutiniškai 436,377 tūkst. žmonių kasmet.

Išanalizavus galutinės laiko eilutės duomenis paaiškėjo, kad bevizio režimo poveikis kiekvienai iš nagrinėjamų šalių yra skirtingas. 11 grafike pateikiamas išvažiuojamojo turistų srautų skaičius kiekvienoje iš nagrinėjamų VRE šalių. Raudona tiesė žymi vidutinį padidėjusį turistų srauto lygį dėl bevizio režimo, kuris buvo įvestas 2007 m. Vidutinis turistų srautas iš viso VRE regione 2005–2010 m. siekė 929 tūkst. turistų per metus. Dėl bevizio režimo turistų skaičius vidutiniškai visose nagrinėjamose šalyse padidėjo 436,377 tūkst. turistų, arba 46,96 proc. Vis dėlto šį itin aukštą rodiklį lemia pagal turistų skaičių smarkiai išsiskiriančios Vengrija, Čekija ir Lenkija – dėl šių šalių bendro gyventojų skaičiaus. Dėl šios priežasties smarkiai padidėja vidutinis bevizio režimo poveikis Lietuvai, Latvijai, Estijai ir kitoms panašų, bet mažesnį gyventojų skaičių turinčioms šalims.

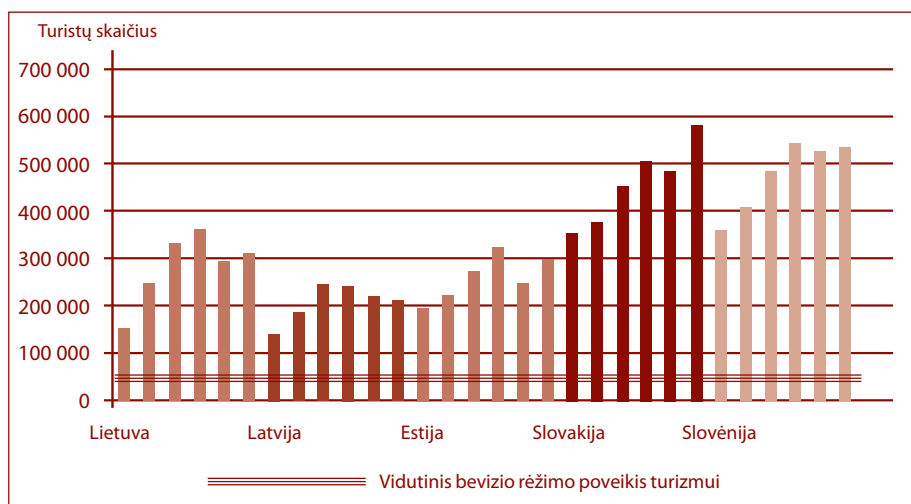
Toliau tiriant bevizio režimo poveikį mažoms, atviroms ekonomikoms, iš laiko eilutės buvo pašalintos Vengrija, Čekija ir Lenkija. Po kintamųjų eliminavimo procedūrų gauta nauja panelinių duomenų laiko eilutė [3] su statistiškai reikšmingais priklausomais kintamaisiais.

[3]

$$Y_{it} = 187\,503 - 1\,335*def_{it} + 19*(BVP/gyv. (it)) + 48\,237*BR_{it} + \delta(t) + T(i) + \mu(it)$$

Pagal pateiktą laiko eilutės lygtį vidutinis bevizio režimo poveikis yra papildomas turistų srauto padidėjimas 48,237 tūkst. Toks turistų srauto vidurkis ir nagrinėjamų šalių turistų srautai pateikti 11 grafike.

11 grafikas. Lietuvos, Latvijos, Estijos, Slovakijos ir Slovėnijos turistų srautai bei vidutinis turistų srauto padidėjimas dėl bevizio režimo 2005–2010 m.



Šaltinis: sudaryta remiantis T. Pikčiūno skaičiavimais bei EUROSTATO duomenimis

Pagal absoliutų vidutinį turistų skaičiaus padidėjimą išvestas procentinis bevizio režimo poveikis turizmui (18 lentelė).

19 lentelė. Kintantis turistų srauto pokytis dėl bevizio režimo įvedimo

Metai	Turistų srautas į ES-15 šalis					Vidutinis bevizio režimo poveikis turizmui	Aritmetinis procentinio pokyčio vidurkis dėl bevizio režimo
	Lietuva	Latvija	Estija	Slovakija	Slovėnija		
2005	148 105	139 502	193 034	349 871	360 173	48 237	24
2006	241 742	183 524	219 348	374 592	405 235	48 237	19
2007	329 704	243 500	266 752	449 364	482 178	48 237	15
2008	38 555	241 721	321 277	503 323	541 394	48 237	13
2009	290 242	218 156	245 937	483 562	527 843	48 237	15
2010	310 759	211 034	294 628	579 858	531 951	48 237	14

Šaltinis: sudaryta remiantis T. Pikčiūno skaičiavimais ir EUROSTATO duomenimis

Šie duomenys leidžia apibendrinti, kad pirmuosius penkerius metus po bevizio režimo įvedimo turistų srautas į ES *papildomai* gali išaugti nuo 13 iki 24 proc. Taip pat būtina atkreipti dėmesį, kad ryškiausias bevizio režimo poveikis fiksuojamas pirmaisiais dvejais metais, o vėliau jis ima mažėti ir vidutiniškai siekia 14 proc.

Verta atkreipti dėmesį, kad turistai dažnai renkasi tas šalis, kuriose jau buvo (tam tikra patirtis skatina grįžtamąjį turizmą). Pavyzdžiui, lietuvių autorių atliktame tyrime pateikiama turistų srautų prognozavimo formulė, kurios priklausomas kintamasis yra turistų skaičius su dvejų metų atsilikimu¹¹⁸. Remiantis šiomis prielaidomis, galima teigti, kad turistų skaičius, atsiradus beviziam režimui tarp ES ir Rusijos, didės palaipsniui, nuosaikiais augimo tempais.

Be to, būtina atsižvelgti ir į tai, kad turistų srautas iš Rusijos Lietuvoje ir taip didėja, o bevizis režimas tik prisidėtų prie šios tendencijos. Toliau pateikiamas prognozuojamas bendras Rusijos turistų skaičius augimas Lietuvoje pagal kvadratinę tendencijos lygtį ir apskaičiuotą kintantį bevizio režimo poveikio procentą dėl galimo bevizio režimo su Rusija nuo 2013 m. (19 lentelė).

20 lentelė. Rusijos turistų srauto į Lietuvą prognozė

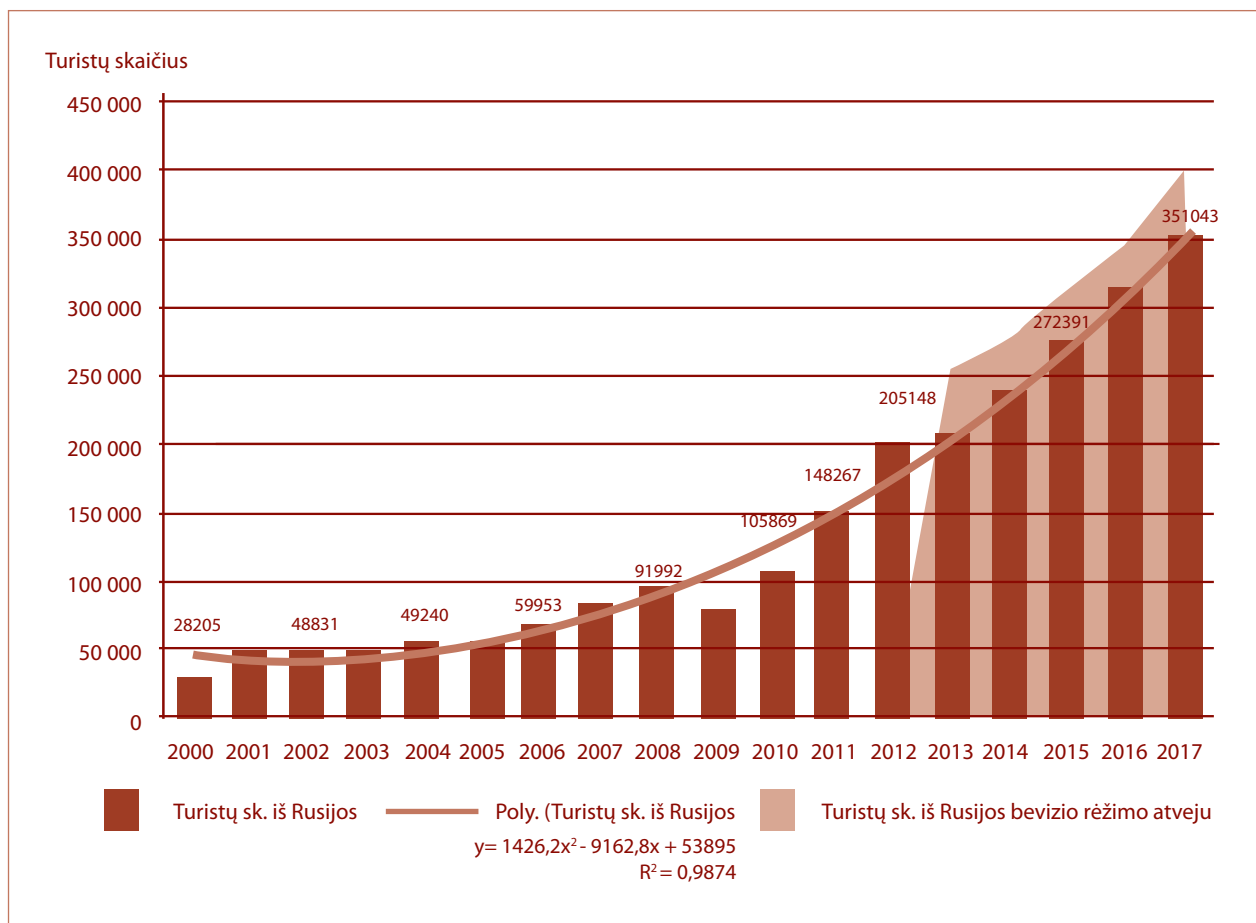
Metai	Turistų skaičius esant status quo (prognozė)	Turistų skaičius bevizio režimo atveju (prognozė)	Potencialus padidėjimas dėl bevizio režimo	Srauto padidėjimas dėl bevizio režimo (proc.)
2000	28 205			
2001	45 191			
2002	48 831			
2003	50 290			
2004	49 240			
2005	50 829			
2006	59 953			
2007	78 586			
2008	91 992			
2009	78 690			
2010	105 869			
2011	148 267			
2012	198 908			
2013	205 148	252885,86	47 738	24
2014	237 344	276321,62	38 978	19
2015	272 391	307992,725	35 602	15
2016	310 291	345701,956	35 411	13
2017	351 043	397586,865	46 544	15

Šaltinis: sudaryta tyrimo autorių, remiantis Lietuvos Respublikos statistikos departamento ir Turizmo departamento duomenimis

¹¹⁸ Burinskienė Marija, Rudzkienė Vitalija. „Modeling and Forecasting of Country Tourism Development in Lithuania“. *Journal of Environmental Engineering and landscape Management* 2005, 8 (3).

Remiantis sukurtu turistų srauto prognozės modeliu, galima tikėtis, kad net ir esant *status quo* padėčiai, turistų iš Rusijos srautas į Lietuvą didės ir per artimiausius penkerius metus pasieks maždaug 350 tūkst. per metus. Įvedus bevizį režimą, papildomai per metus turistų srautas padidėtų apie 35–47 tūkst., o per penkerius metus – maždaug dukart nuo šiuo metu fiksuojamų turizmo srautų.

12 grafikas. Rusijos turistų srauto prognozė esant dabartiniam *status quo* ir bevizio režimo atveju



Šaltinis: sudaryta tyrimo autorių, remiantis Lietuvos Respublikos statistikos departamento ir Turizmo departamento duomenimis

Remiantis prognoze, vidutiniškai per metus į Lietuvą atvyktų 40 855 rusų turistais daugiau. Lietuvos biudžetui tai užtikrintų papildomus 63,366 mln. Lt kasmet¹¹⁹, o per penkerius metus – apie 316,83 mln. Lt. Būtina prisiminti, kad rusų turistų išlaidos Lietuvoje taip pat auga, todėl šis skaičius potencialiai gali būti dar didesnis. Kita vertus, kaip jau minėta ankstesnėje dalyje, šią prognozę gali koreguoti Lietuvos turizmo sektoriaus konkurencingumas ir galimybės „absorbuoti“ sparčiai didėjančius turistų srautus. Jei Lietuvos turizmo infrastruktūros galimybės liks ribotos – tai gali stabdyti turistų srautus. Be to, šiame modelyje neatsižvelgta ir į galimus praradimus dėl Lietuvos gyventojų pajamų, skiriamų poilsiui ir laisvalaikiui, išvežamų į užsienį. Jei Lietuvos turizmo sektorius labiau orientuosis į Rusijos turistus, vis daugiau Lietuvos gyventojų, šiuo metu besirenkančių Lietuvos kurortus, gali pakeisti savo preferencijas ir vykti į užsienį.

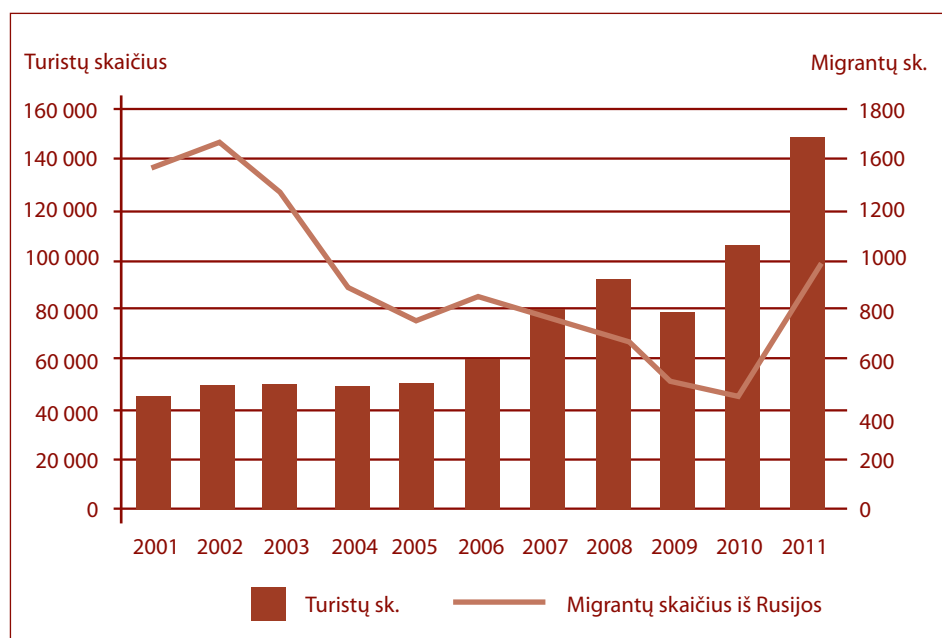
¹¹⁹ Vidutinės rusų turistų išlaidos Lietuvoje yra 1 551 Lt.

4.5. Bevizio režimo poveikis Lietuvos prekybai su Rusija

Gyventojų imigraciją ir turizmą dažnai lydi įvairios papildomos ekonominės veiklos. Imigrantai atsineša savo kultūrą, tradicijas ir kalbą. Be to, svečiai iš kitų šalių mėgsta savo šalies produkciją, nuolat bendrauja su savo giminaičiais užsienyje, todėl turistų ar imigrantų atsiliepimai apie šalį gali turėti reikšmingos įtakos šalių partnerystei. Norint įvertinti, kaip užsienio prekybą veikia turizmas ir imigracija, buvo iškelta hipotezė – didėjantis imigrantų skaičius šalyje bei turizmas daro įtaką užsienio prekybai.

Atsivėrus sienoms tarp Lietuvos ir Rusijos (bevizio režimo atveju) ir padidėjus turistų ir imigrantų skaičiui, susidaro palankesnės sąlygos plėtotis abiejų šalių prekybai. Tiriant, kaip Rusijos ir Lietuvos prekybą veikia turizmo bei imigracijos rodikliai, buvo sudaryta laiko eilutė. Tiesa, atlikus skaičiavimus paaiškėjo, kad duomenys nėra statistiškai reikšmingi – trūko stebėjimų skaičiaus. Todėl nuspręsta įrodyti empiriškai, kad imigrantų ir turistų skaičiaus didėjimas turi reikšmingos įtakos Lietuvos užsienio prekybai.

13 grafikas. Turistų ir imigrantų iš Rusijos skaičius (vnt.)



Šaltinis: sudaryta tyrimo autorių, naudojantis EUROSTATO ir Lietuvos Respublikos statistikos departamento duomenimis

Šis tyrimas atliktas remiantis (Masoodas Gheasi, Peteris Nijkampas, 2011) darbu. Tyrime naudojami šešių¹²⁰ šalių statistiniai duomenys. Buvo skaičiuojama panelinių duomenų laiko eilutė pagal [1] formulę.

[1]

$$\text{Log}(Y_{it}) = \mu_0 + \beta_1 \log(M_{it}) + \beta_2 \log(\text{POP}_{it}) + \beta_3 \log(\text{GDP/Capitait}) + \beta_4 \log(\text{Tourit}) + \beta_5 \log(\text{Disi}) + \mu_2 \text{Šalis} + \mu_3 \lambda_{it} + \delta_{it};$$

$i = 1, \dots, 6; t = 11.$

Y_{it} – eksportas arba importas iš Lietuvos į atitinkamą šalį;

M_{it} – i šalies imigrantų skaičius Lietuvoje;

POP_{it} – i šalies, populiacijos skaičius mln. gyventojų;

¹²⁰ Estijos, Latvijos, Rusijos, Vokietijos, Baltarusijos ir Lenkijos.

GDP/Capitait – i šalies BVP/gyv. rodiklis JAV doleriais;
Tourit – i šalies turistų skaičius Lietuvoje;
Disi – atstumas km tarp i šalies ir Lietuvos sostinių;
Šalis – pseudo kintamasis, išskiriantis specifinę šalį iš šalių grupės.
lit – pseudo kintamasis, išskiriantis atitinkamus metus iš metų grupės (jeigu analizuojami 2001 m., kintamojo reikšmė – 1, jeigu 2010 m. – 10).
δit – baltas triukšmas.
 Apskaičiavus pastarąją laiko eilutės lygtį, gauti atitinkami rezultatai (20 ir 21 lentelės).

21 lentelė. Lietuvos eksportui įtakos turinčių priklausomų kintamųjų rodiklių reikšmės¹²¹

Priklausomas kintamasis	Koeficientas	Stand. Pakl.	T Stat.	P-stat.
Koeficientas	8,810484405	2,798476489	3,148314606	0,002719344
Populiacija	-0,955415614	0,136413842	-7,003802562	4,87994E-09
Atstumas	-1,222865996	0,257843929	-4,742659647	1,68273E-05
Turistų skaičius	0,616942595	0,144184853	4,278830823	8,0805E-05
Rusija	5,016326428	0,80637115	6,220865452	8,60946E-08
Lenkija	2,113273534	0,529684782	3,989681421	0,000208073
Vokietija	4,366531098	0,846821298	5,156378459	3,9758E-06
Data	0,083009891	0,018410084	4,508936061	3,7371E-05

Determinacijos koeficientas $R^2 = 0,959$; *F statistika* = 87

Šaltinis: apskaičiuota T. Pikčiūno

22 lentelė. Lietuvos importui įtakos turinčių priklausomų kintamųjų rodiklių reikšmės¹²²

Priklausomas kintamasis	Koeficientas	Stand. Pakl.	T Stat.	P-stat.
Koeficientas	-9,196096913	0,851107035	-10,80486535	5,2384E-15
Eksportas	0,403941632	0,141019313	2,864441928	0,005974691
Atstumas	0,546462404	0,140240606	3,89660612	0,000275712
Turistų skaičius	0,943302072	0,151546971	6,224486467	7,93764E-08
Rusija	1,096481773	0,115354174	9,505349783	4,80956E-13
Lenkija	0,143323639	0,197936977	0,724087234	0,472196413
Baltarusija	0,205643229	0,216900534	0,948099228	0,34738204

Determinacijos koeficientas $R^2 = 0,973$, *F statistika* – 158

Šaltinis: sudaryta ir apskaičiuota darbo autorių

Atlikti skaičiavimai įrodo, kad turistų skaičiui padidėjus vienu procentiniu punktu, šalies eksportas padidėja 0,0425 procentinio punkto, o importas – 0,0569 proc. punkto. Panašius rodiklius savo analizėje gavo ir M. Gheasi bei P. Nijkampas, kurie 2011 m. atliko Didžiosios Britanijos rodiklių analizę: buvo nustatyta, kad dėl turistų skaičiaus padidėjimo 5 procentiniais punktais eksportas padidėja 0,22 procentinio punkto¹²³.

¹²¹ Ne visi [1] laiko eilutėje aprašomi kintamieji buvo naudojami apskaičiuojant 20 lentelės duomenis. Kai kurių šalių: Baltarusijos, Latvijos bei Estijos duomenys nebuvo statistiškai reikšmingi. Be to, imigrantų skaičius bei BVP/gyv. rodiklis taip pat nebuvo statistiškai reikšmingi, todėl jie atmesti.

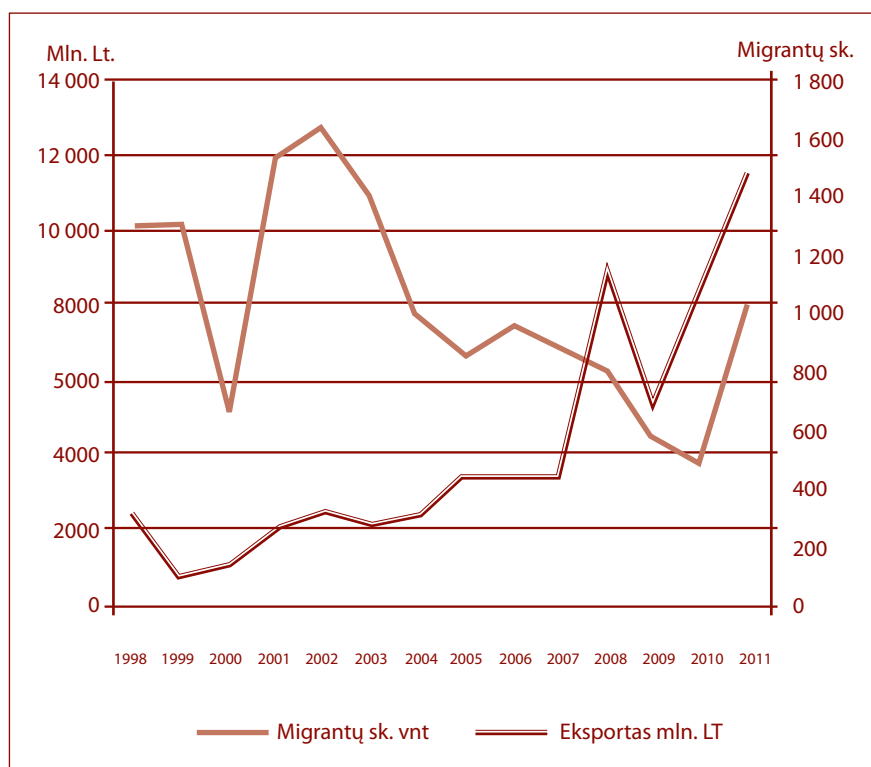
¹²² Analizuojant importo nepriklausomąjį kintamąjį, prie nagrinėjamų priklausomųjų kintamųjų reikėjo pridėti ir eksportą. Taip nuspręsta paaiškinti reeksporto poveikį. Tik dalis nagrinėjamų kintamųjų iš visos nagrinėjamų rodiklių aibės buvo statistiškai reikšmingi.

¹²³ Masood Gheasi, Peter Nijkamp. „Migration, tourism and international trade: Evidence from the UK“, *Research Memorandum* 2011 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <dare.uvu.vu.nl/bitstream/1871/23882/1/rm%202011-29.pdf>.

Remiantis prieš tai apskaičiuota turistų srauto padidėjimo dėl bevizio režimo prognoze, galima teigti, kad maksimalus poveikis dvišalei Lietuvos ir Rusijos užsienio prekybai galėtų lemti apie 1,02 proc. eksporto padidėjimą ($24 \text{ proc.} \times 0,0425 = 1,04$) ir 1,365 proc. importo iš Rusijos padidėjimą ($24 \times 0,0569 = 1,365$).

Migrantų skaičiaus didėjimas turi labai mažą, tačiau neigiamą įtaką užsienio prekybai. Tokio reiškinio paaiškinimas – Lietuva nėra didelio imigrantų srauto šalis. Mūsų šalyje nėra pakankamai aukšto vidutinio darbo užmokesčio, nedarbo lygis yra gana didelis, be to, socialinės garantijos nėra tokios patrauklios, palyginti su kitomis Vakarų Europos šalimis, todėl imigrantų skaičius iš Baltarusijos, Latvijos, Estijos, Lenkijos, Vokietijos bei Rusijos yra santykinai mažas. 14 grafike pateikta imigrantų skaičiaus iš Rusijos ir Lietuvos eksporto į Rusiją dinamika.

14 grafikas. Lietuvos eksporto ir Rusijos gyventojų imigracijos dinamika 1998–2011 m.



Šaltinis: sudaryta tyrimo autorių, remiantis Lietuvos Respublikos statistikos departamento bei EUROSTATO duomenimis

Panašios tendencijos vyrauja ir kitose nagrinėjamosiose šalyse, todėl ir buvo gautas neigiamas, nors ir itin menkas imigrantų poveikis Lietuvos eksportui.

Vis dėlto būtina atkreipti dėmesį, kad turizmo srauto didėjimas neturi būti siejamas vien tik su potencialių vizų panaikinimu. Kaip jau nurodyta anksčiau dalyse, turistų srautą daugiausia lemia kiti veiksniai (ekonominė padėtis / didėjanti perkamoji galia, susisiekimo galimybės, informacija apie šalį). Atitinkamai galima tikėtis, kad Lietuvos ir Rusijos prekyba didės augant turizmo srautui, tačiau ši bendra

tendencija tik nedidele dalimi bus veikiama būtent dėl potencialaus bevizio režimo įvedimo.

4.6. Ekonominis bevizio režimo poveikis: sąnaudos ir praradimai

Bevizio režimo įvedimo Rusijai šalininkai labiausiai akcentuoja teigiamą poveikį abipusei ekonomikai, lengvesnes sąlygas verslui ir turizmui. Ne paslaptis, kad vizų režimas tradiciškai suvokiamas kaip barjeras investicijoms ir apribojimas konkurencijai, o vizų procedūros reiškia ne tik papildomas finansines išlaidas, bet ir laiko sąnaudas. Nepaisant to, bevizis režimas

Lietuvai lems tam tikrus praradimus, o pasirengimas jo projektui, pastangos amortizuoti aukščiau įvardytus neigiamus padarinius taip pat reikš papildomas sąnaudas tiek ES, tiek ir Lietuvai.

4.6.1. Finansiniai praradimai

a.) Surenkami konsuliniai mokesčiai. Akivaizdžiausi ir tiesioginiai praradimai bus šiuo metu gautami mokesčiai už vienkartinės ir daugkartinės vizas. 2011-aisiais Lietuvos konsulatai išdavė 342 543 (35 eurai) trumpalaikes bei 3 993 (60 eurų) ilgalaikes vizas.

Tokio pobūdžio praradimai Lietuvos biudžetui sudarys apie 42 mln. Lt. Vis dėlto šiuos praradimus būtų galima iš dalies kompensuoti pritaikius analogišką ESTA sistemą, kur už elektroninės paraiškos nagrinėjimą būtų taikomas mokestis. Pavyzdžiui, įvedus 10 eurų mokestį, praradimai sumažėtų apie 30 proc., t. y. apie 12 mln. Lt.

Be to, reikėtų atsižvelgti, kad šie nuostoliai būtų iš dalies kompensuoti ir dėl:

– sumažėjusios analogiškos naštos Lietuvos piliečiams, t. y. surenkamais konsuliniais mokesčiais Rusijos ambasadoje Lietuvoje;

– sumažėjusio konsulinių pareigūnų poreikio Kaliningrade, Maskvoje ir Sankt Peterburge (apie 1,7 mln. vien darbo užmokesčiui, šią sumą šiek tiek sumažintų išėtinės kompensacijos, mokamos iš valstybės tarnybos pasitraukiantiems pareigūnams, tačiau pokytis bendroje naudos ir sąnaudų analizėje būtų vienkartinis ir galėtų siekti iki 15–20 proc. metinio darbo užmokesčio fondo). Teoriškai tai reikštų mažesnes išlaidas Lietuvos biudžetui, tačiau dalis pareigūnų yra išlaikomi iš tranzito sistemos (STS) asignavimų, todėl svarstant šį klausimą pagrindinis iššūkis yra specialiosios tranzito schemos fondų išlaikymas arba perkvalifikavimas.

b.) Valstybės rinkliava – Rusijos pilietis, norėdamas gauti vizą, turi susimokėti 17 Lt už teritorinių policijos įstaigų migracijos padaliniuose tvirtinamą kvietimą. 2011 m. Rusijos piliečiams buvo patvirtinti 31 465 kvietimai. Kadangi rusų turistų srautas į Lietuvą didėja ir be bevizio režimo, tai reikštų papildomą mažiausiai 534 905 Lt nuostolių Lietuvos biudžetui.

c.) Specialiojo tranzito iš / į Rusijos Kaliningrado sritį schema. ES 2014–2020 m. finansinėje perspektyvoje numatytas 150 mln. eurų biudžetas šiai schemai. Svarstant bevizio režimo poveikį Lietuvai, šis klausimas

yra vienas opiausių, o derybos dėl jo gerokai paveiktų ekonominės naudos / sąnaudų analizę, nes beveik 518 mln. Lt praradimas visiškai atsveria prognozuojamą naudą, t. y. 316,83 mln. Lt potencialią injekciją, turizmo sektoriui net ir visų penkerių metų perspektyvoje.

Bevizis režimas reikštų, kad tranzito schema netenka prasmės, todėl Lietuvai būtina išsiderėti arba pereinanąjį laikotarpį, arba šių asignavimų perkėlimą į pasiruošimą bevizio režimo su Rusija įvedimui, užtikrinant, kad finansinėje perspektyvoje numatytos lėšos ar bent dalis jų būtų perskirstytos. Pagrindiniai argumentai derybose su Briuseliu turėtų būti darbuotojų kvalifikacijos kėlimas, perorientavimas į kitas veiklos sritis ir aiškių infrastruktūrinių poreikių suformulavimas. Šiandien daugelis Lietuvos institucijų tokių derybinių pozicijų, atrodo, nėra paruošusios, o šis konkretus tyrimas parodė, kad sudėtinga pateikti net ir esamos padėties statistiką. Tai atsiliepia ir šio tyrimo sąnaudų prognozėms bei jų tikslumui.

d.) Kontrabandos poveikis. Lietuvos gyventojai yra vieni sunkiausiai įperkančių akcizais apmokestinamas prekes ES, o tai rodo rinkos imlumą kontrabandai. Akcizais apmokestinamų prekių įperkamumas Rusijos valstybėse kaimynėse – Lietuvoje – 1,8 proc., Latvijoje – 1,7 proc., Estijoje – 1,5 proc., Lenkijoje – 1,3 proc., Suomijoje – 0,9 proc. – aiškiai rodo, kad Lietuva patenka į didžiausią rizikos zoną visame regione. Maža to, tyrimai rodo, kad iš visų Baltijos valstybių gyventojų lietuviai yra tolerantiškiausi kontrabandai ir jos vartojimui – tai pateisina net 61 proc. (Latvijoje ir Estijoje – 36 proc.) gyventojų¹²⁴.

23 lentelė. Akcizais apmokestinamų prekių kainų skirtumas regione

	Kaina Lietuvoje (Lt)	Rusijoje (Kaliningrado sritis) (Lt)	Baltarusijoje (Lt)
0,5 litro degtinės	18	11,9	11,97
1 litras dyzelino	4,71	2,54	2,56
1 vnt. cigarečių pakelio	7,77	2,07	1

Šaltinis: Lietuvos šešėlinė ekonomika, 2012 m. I pusmetis, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas

¹²⁴ Lietuvos šešėlinė ekonomika. 2012 m. I pusmetis, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.

Bevizio režimo galimybė kelia pagrįstų klausimų, kaip tai paveiks surenkamus mokesčius už degalus, alkoholį ir cigaretes. Dauguma valstybinių institucijų tai skaičiuotų kaip bevizio režimo neigiamą poveikį – praradimus. Migracijos departamento atstovų nuomone, bevizio režimo sisteminis poveikis nelegaliai kontrabandai neturėtų būti didelis¹²⁵, tačiau padidėjęs turistų srautas leidžia skaičiuoti ir legaliai įvežamų prekių teorinę žalą.

Laisvosios rinkos instituto analizė rodo, kad 1 litras stipraus alkoholinio gėrimo, parduoto šešėlinėje rinkoje, reiškia, kad į valstybės biudžetą nesumokama 17 Lt mokesčių, dėl kiekvieno surūkomo kontrabandinio cigarečių pakelio į valstybės biudžetą nepatenka apie 6 Lt akcizo ir pridėtinės vertės mokesčių. Galiausiai 50 litrų benzino reiškia 118 Lt, nesurinktų į valstybės biudžetą¹²⁶. Šio tyrimo prognozės duomenimis, įvedus bevizį režimą, numatomas 13–24 proc. turistų iš Rusijos augimas. Skaičiuojant absoliučiais skaičiais, išėitų papildomi 47,738 tūkst. rusų turistų optimistiniu scenarijumi bei 35,411 tūkst. – pesimistiniu.

Reikia pastebėti, kad vargu ar kiekvienas atvykstantis turistai iš Rusijos bent penkis kartus per metus įsiveš į Lietuvą po 50 litrų degalų bei maksimaliai leidžiamą alkoholio ir cigarečių kiekį. Mažai tikėtina, kad visa tai bus atsivežta parduoti, o ne asmeninėms reikmėms. Tai būtų galima laikyti taip pat kaip praradimą Lietuvos biudžetui (nes nenuperkama rūkalai, alkoholis iš Lietuvos mažmenininkų), tačiau abskaičiuoti asmeniniams poreikiams įvežamų prekių vertę bei tariamus Lietuvos biudžeto nuostolius yra metodologiškai sudėtinga, nes nesant bevizio režimo, šie žmonės Lietuvoje iš viso nesilankytų. Nepaisant to, dalis atvykstančiųjų (ypač iš Kaliningrado srities) gali keliauti į Lietuvą būtent tokio ekonominio pasipelnymo tikslais ir naudotis visomis galimomis lengvatomis, t. y. pagal dabar galiojančias taisykles per kalendorinį mėnesį penkis kartus vežti maksimalų kiekį akcizais apmokestinamų prekių be apmokestinimo.

Vis dėlto tikėtinesni praradimai dėl turistų srau-

to padidėjimo bevizio režimo atveju būtų apskaičiuoti remiantis prielaida, kad 35 tūkst. papildomai į Lietuvą atvykstantys rusų po vieną kartą įsivežtų (parduoti) 1 litrą stipriojo alkoholio, du pakelius cigarečių ir 50 litrų degalų. Minimalūs nuostoliai apytiksliai siektų 5 mln. Lt. Intensyvėjantis judėjimas abipus sienos į šį procesą įtrauks ir Lietuvos gyventojus, kurie gali bandyti pelnytis iš legaliai įvežamų akcizais apmokestinamų prekių, o tai galėtų šią nuostolių sumą padidinti bent du kartus¹²⁷.

24 lentelė. Legaliai įvežamų akcizais apmokestinamų prekių praradimai

	Vieneto kaina (Lt)	Maksimalūs galimi praradimai (Lt)	Minimalūs praradimai (Lt)
1 l alkoholio	17	4 057 730	601 987
2 pakeliai cigarečių	6	2 864 280	424 932
50 l degalų	118	28 165 420	4 178 498
IŠ VISO		35 087 430	5 205 417
IŠ VISO (su tikėtiniu lietuvių srautu):		70 174 860	10 410 834

Šaltinis: *apskaičiuota tyrimo autorių, remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto duomenimis*

Svarstant nelegalios kontrabandos poveikį, tyrimo autoriai siūlo atsižvelgti į procentinį turistų pokytį nuo visų turistų, atvykstančių į Lietuvą. Tikėtina, kad dalies „smulkiosios kontrabandos“ pasieniečiai ir muitininkai gali nepastebėti, o dėl nelegalios kontrabandos prarandami mokesčiai (nuo maksimalaus 23 909 341 iki minimalaus 17 735 424 Lt poveikio) būtų dideli – svyruotų nuo 17,7 mln. iki 23,9 mln. Lt.

¹²⁷ Siekiant metodologinio nuoseklumo, reikėtų apskaičiuoti ir tikėtiną lietuvių turistų srauto į Rusiją augimą bei atlikti prognostinius skaičiavimus, o tam reikėtų dar vieno analogiško tyrimo. Lietuvių legaliai įvežamų prekių vertės įvertinimas veidrodiniu principu (dvigubinantis) nėra tikslus, tačiau toks skaičiavimas maksimaliai tikėtinus praradimus padidintų 24 proc., o minimalaus scenarijaus atveju – 10 proc. Nepaisant to, akivaizdu, kad ir šie (su lietuvių srautu susiję) praradimai bendrame kontekste tik prisideda prie argumento, jog bevizio režimo sąnaudos pranoksta bendrą naudą, todėl bendrų tyrimo išvadų nekeičia. Reikia pridurti, kad Lenkijos vietinio pasienio judėjimo patirtis kol kas rodo, jog lenkų vizitų skaičius į Kaliningrado sritį auga gana sparčiai, tačiau finansinių nuostolių augimas yra gerokai mažesnis.

¹²⁵ Interviu su Migracijos departamento atstovais.

¹²⁶ *Lietuvos šešėlinė ekonomika*. 2012 m. I pusmetis, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.

25 lentelė. Bevizio režimo poveikis nelegaliai kontrabandai

	2012 m. šešėlio mastai	2,69 proc. pokytis nuo visų turistų (47 738)	1,99 proc. pokytis nuo visų turistų (35 411)
Alkoholinių gėrimų kontrabanda	410 000 000	11 026 805	8 179 442
Cigarečių kontrabanda	319 000 000	8 579 393	6 364 005
Degalų kontrabanda	160 000 000	4 303 143	3 191 977
IŠ VISO		23 909 341	17 735 424

Šaltinis: apskaičiuota tyrimo autorių, remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto duomenimis

4.6.2. Sąnaudos

Kitaip nei praradimai, kurie bus patirti įvedus bevizį režimą su Rusija, sąnaudų skaičiavimas susijęs su institucijų prognozėmis, reaguojant į galimus bevizio režimo padarinius Lietuvai ir tikėtiną grėsmę.

a.) Sienu apsauga. Amortizuoti didesnės kontrabandos srauto iš Rusijos poveikį ir pasienio saugumui užtikrinti reikės papildomų investicijų tiek infrastruktūrai, tiek ir žmogiškiesiems ištekliams.

Pasienis su Kaliningradu yra santykinai nedidelis, tačiau dauguma rusų turistų į Lietuvą atkeliauja būtent iš ten. Rusų turistų srautas tikėtinas ir per Baltarusiją, o tai yra didžiausias Lietuvos pasienis. Palyginti bendrą išorinės ES sienos ilgį, Lietuva po Suomijos ir Lenkijos yra ilgiausią sieną turinti ES valstybė ir užima gana gerą startinę poziciją su Briuseliu, derantis dėl papildomų lėšų sienų apsaugai. Kita vertus, etatų skaičių lemtų ne tik srauto didėjimas ar ilgesnė įleidimo į šalį procedūra atsisakius vizų išdavimo filtro, tačiau ir išteklių persikirstymo, techninių priemonių taikymo veiksnys.

26 lentelė. Išorinės ES sienos ilgis su Rusija bei Baltarusija ir Ukraina (km)

	Rusija	Baltarusija	Ukraina	Iš viso
Norvegija	196	0	0	196
Suomija	1 313	0	0	1 313
Estija	290	0	0	290
Latvija	292	141	0	292
Lietuva	227 (Kaliningradas)	677	0	904
Lenkija	432 (Kaliningradas)	418	535	1 385

Šaltinis: sudaryta Vyčio Jurkonio

Ryškiausias bevizio režimo poveikis turėtų būti Pagėgių, Kybartų pasienio kontrolės (Lazdijų rinktinė), taip pat Nidos pasienio kontrolės punktuose (Pakrančių apsaugos rinktinė). Šių institucijų apkrovimas, tikėtina, didėtų proporcingai augančiam rusų turistų srautui (tyrime numatyta 13–24 proc. turistų iš Rusijos augimas įvedus bevizį režimą), todėl ir 192 Rusijos pasienyje dirbančių pareigūnų etatų augimą reikėtų skaičiuoti nuo 10 iki 25 proc.

b.) Migracijos poveikis. Analizuojant išaugiančią migracijos grėsmę tikėtina, kad migrantų skaičius didės, tačiau Lietuvai jis nebus reikšmingas. Tą indikuoja ir bendra migrantų dinamika, ir Lietuvos bei Rusijos patrauklumo / indikatorių palyginimas (27 lentelė). Rusai, EUROSTATO duomenis, yra antri prašančiųjų prieglobsčio ES valstybėse – iš viso 4 730 prašymų (7 proc. nuo visų prašiusiųjų). Lietuvos atveju politinio prieglobsčio dažniausiai prašo irgi Rusijos piliečiai, tačiau Lietuva net nepatenka į populiariausių ES valstybių dešimtuką. Lietuvą lenkia tokios valstybės kaip Prancūzija, Lenkija, Belgija, Austrija ir t. t. Beje, daugiau nei 600 tūkst. šiuo metu ES gyvenančių užsieniečių yra Rusijos piliečiai, tačiau dar daugiau gyvena Turkijos, Maroko, Albanijos, Kinijos piliečių.

27 lentelė. Lietuvos ir Rusijos palyginimas

	Lietuva	Rusija
Pasitenkinimas gyvenimu	5,1 / 10	5,4 / 10
Verslo pradžios įnašas (proc.)	2,8	3,6
Visuomenės meritokratiškumas (proc.)	37,6	68,2
Saugumo supratimas (proc.)	41,1	47,5
Pasitikėjimas kitais (proc.)	25,5	24,7
Legatum klestėjimo indeksas	44 / 110	59 / 110
JT Žmogaus vystymosi indeksas	44 / 169	64 / 110
Globalaus konkurencingumo indeksas	47 / 139	63 / 139
Ekonominės laisvės indeksas	24 / 179	143 / 179
Korupcijos suvokimo indeksas	46 / 178	154 / 178
Globalios taikos ir žmogiškumo indeksas	43 / 153	147 / 153

Šaltinis: sudaryta V. Jurkonio

Remiantis šiame tyrime pateiktu gravitacijos modeliu, per metus imigrantų iš Rusijos skaičius dėl

bevizio režimo galėtų padidėti iki 250–300 žmonių, todėl tai neturėtų reikšmingesnio poveikio Lietuvos ekonomikai.

Svarstant migracijos poveikį, reikėtų atsižvelgti ir į atvirkštinį jos poveikį. Pastarųjų metų lietuvių migracija į valstybes kaimynes buvo santykinai nedidelė (28 lentelė), tačiau išvykstančiųjų skaičius į Baltarusiją ir Rusiją, ypač po ekonomikos krizės, turėjo tendenciją augti.

28 lentelė. Lietuvos gyventojų migracija į valstybes kaimynes

	2003 m.	2004 m.	2007 m.	2010 m.	2011 m.
Baltarusija	456	421	760	1 420	845
Rusija	787	652	907	1 479	1 100

Šaltinis: *Migracijos departamentas prie VRM*

Atsižvelgiant į atlyginimų augimą Rusijoje, galima tikėtis, kad traukos veiksniai emigruoti į šią šalį stiprės, ypač aukštos kvalifikacijos specialistams. Tačiau šiuo atveju vizų režimas neturės įtakos – tokio tipo specialistai ir dabar išvyksta turėdami ilgalaikes ar darbo visas, todėl jų migracijai bevizis režimas reikšmingesnės įtakos neturės. Be to, didelė dalis – 37–40 proc. – išvykstančiųjų į Rusiją yra ne Lietuvos piliečiai.

c.) Nusikalstamumo augimas. Lengvesnis susisiekimas, tikėtina, lems didesnę užsieniečių srautą, vadinasi – ir didesnę kontrolės poreikį. M. Jurkyno studijoje nurodoma, kad Policijos departamentas bevizio režimo atveju skaičiuotų 22 papildomas pareigybes kriminalinės ir 28 viešosios policijos veiklos organizavimui užtikrinti. Vis dėlto tyrimo prognozuojamas 13–24 proc. turistų iš Rusijos augimas įvedus bevizį režimą leidžia teigti, kad bendrame turistų sraute tai sudarys nuo 1,99 iki 2,69 proc. pokytį. Vadinasi, tai neturėtų reikalauti daug papildomų etatų su atvykstančiuoju turizmu susijusiose tarnybose.

Maža to, dauguma ekspertų sutinka, kad organizuotam nusikalstamumui vizų barjeras nėra didelė kliūtis, todėl bevizio režimo poveikis ir šioje srityje neturėtų būti reikšmingas. Tą rodo ir Suomijos patirtis, kai buvo pastebimas didelis turistų iš Rusijos srauto augimas, tačiau didesnių pokyčių nusikalsta-

mumo dinamikoje neužfiksuota¹²⁸. Kol kas sudėtinga vertinti vietinio pasienio judėjimo Lenkijos ir Rusijos pasienyje poveikį, nes sutartis įsigaliojo tik 2012 m. liepos 27 d. Vis dėlto, palyginti 2011-ųjų bei 2012-ųjų Varmijos Mozūrų vaivadijos pasienio tarnybos duomenis, užfiksuotas maždaug 13 proc. nuo sulaikytų akcizais apmokestinamų prekių vertės augimas (nuo 5 232 375 iki 6 033 477 zlotų). Šis akcizais apmokestinamų prekių gabenimo mastas neatrodo milžiniškas.

Apibendrinant galimos žalos skaičiavimus ir įtraukus galimas sąnaudas papildomiems instituciniams poreikiams (modernizacijai ir infrastruktūrai), galima preliminariai įvertinti, kad Lietuvos sąnaudos ir praradimai dėl bevizio režimo įvedimo siektų maždaug 105–181 mln. Lt. Dalis šių sąnaudų (infrastruktūrai ir modernizacijai¹²⁹) būtų vienkartinės, tačiau vidutiniškai per metus Lietuvos biudžetui tektų apie 71–138 mln. potencialių praradimų ir sąnaudų.

Šios sąnaudos neapima galimų praradimų į Lietuvos biudžetą dėl Specialiosios tranzito į Kaliningrado sritį schemos praradimo. Visiškai panaikinus šią programą, per septynerius metus Lietuva netektų potencialių 518 mln. Lt (arba vidutiniškai po 74 mln. Lt per metus). Vis dėlto, kaip jau minėta, tyrime laikomasi rekomendacijų ir prielaidų, kad tikėtinas tam tikras pereinamojo laikotarpio bei minėtos programos transformacijos scenarijus, todėl dalis programos lėšų vienaip ar kitaip gali būti nukreipta į Lietuvos institucijų adaptacijos programas. Į sąnaudų skaičiavimus neįtrauktas ir galimas analogiškos ESTA sistemai diegimas, nes tai neabejotinai bus taikoma visos ES lygiu, todėl turės būti finansuojama ES, o ne vien Lietuvos biudžeto lėšomis.

¹²⁸ Interviu su Suomijos tarptautinių santykių instituto ekspertu. 2012 m. lapkričio 21 d.

¹²⁹ Nė viena valstybės institucija nepateikė savo prognozių ir poreikių.

29 lentelė. Praradimų ir sąnaudų scenarijai įvedus bevizį režimą

	Maksimalios žalos scenarijus	Minimalios žalos scenarijus
1. Praradimai		
1.1. Konsuliniai mokesčiai	42 223 551	
1.2. Valstybės rinkliava už tvirtinamus kvietimus	534 905	
1.3. Kontrabanda	23 909 342	17 735 425
1.4. Legaliai įvežamos akcizais apmokestinamos prekės	70 174 860	10 410 834
2. Finansinės sąnaudos (etatų poreikis skaičiuojamas atsižvelgiant į procentinį turistų pokytį)		
2.1. VSAT	1 105 920	599 040
2.2. Policija	67 852	50 331
2.3. Muitinės departamentas	33 926	25 165
	138 050 356	71 579 251
3. Modernizavimas ir infrastruktūra (pagal M. Jurkyno studijos bei Policijos departamento pateiktus duomenis)		
3.1. Pasienio kontrolės punktų m.	17 000 000	
3.2. Muitinės postų m.	2 400 000	
3.3. Rentgeno kontrolės sistemos	14 000 000	
3.4. Pareigūnų uniforma	60 000	
3.5. IT bazės atnaujinimas (POLIS)	500 000	
3.6. IT bazės adaptacija dėl rusų kalbos naudojimo (maks.)	5 000 000	
3.7. Biologinės, cheminės ir radioaktyviosios taršos nustatymo įranga	350 000	
3.8. ARAS techninė įranga	4 379 500	
	43 689 500	
BENDROS FINANSINĖS SĄNAUDOS (Lt)	181 739 856	115 268 751

Apibendrinant ekonominės naudos ir sąnaudų vertinimą, galima teigti:

1. Papildoma ekonominė nauda dėl padidėjusio turistų srauto (apie 71 mln. Lt per metus⁴) atsvertų tik minimalius tikėtinus Lietuvos praradimus ir papildomų sąnaudų poreikius, atsiradusius dėl bevizio režimo (apie 75 mln. Lt, neskaitant infrastruktūros ir modernizacijos išlaidų).
2. Esant maksimalių išlaidų ir sąnaudų scenarijui, per metus dėl bevizio režimo įvedimo Lietuva gali tikėtis apie 75 mln. Lt praradimų daugiau nei potencialių įplaukų, daugiausia dėl nesurinktų akcizų ir šešėlinės ekonomikos išaugimo. Papildomai Lietuvai gali tekti
3. Kritinis klausimas svarstant bendrą ekonominį bevizio režimo poveikį būtų supaprastinto tranzito į Kaliningradą schemas lėšų likimas. Šių 517,92 mln. Lt praradimas 2014–2020 m. gerokai atsvertų prognozuojamą septynerių metų naudą turizmo sektoriui. Pagrindinis Lietuvos iššūkis – kaip išlaikyti šios programos lėšas (pereinamasis laikotarpis arba persikirstymas, prisitaikant prie bevizio režimo poveikio), bet tam reikia labai aiškių visų susijusių žinybų poreikių, kuriuos, kaip parodė šis tyrimas, gauti kol kas sudėtinga.

4. Didesnis turistų srautas turėtų tam tikrą poveikį Lietuvos ir Rusijos užsienio prekybai, tačiau juntamesnis jis būtų importo iš Rusijos padidėjimui nei eksporto. Dėl maksimaliai numatomo 24 proc. turistų srautų padidėjimo iš Rusijos, Lietuvos importas iš Rusijos galėtų išaugti apie 1,36 proc., o eksportas – apie 1,02 proc. per metus. Tai galėtų turėti nors ir nedidelę, tačiau neigiamą reikšmę tarpusavio prekybos balansui (jei pajamų iš turizmo nevertintume kaip „eksporto“).

Išvados

Makroekonominio lygiu bevizio režimo poveikis Lietuvai būtų galimai pozityvus, tačiau ne itin didelis. Verslas (prekyba, investicijos, bendri verslo projektai) turi savo paskatų, kurioms vizų reikalavimai nėra esminė kliūtis. Daugelis verslo žmonių, bendraujantys su partneriais Lietuvoje ar Rusijoje, turi daugkartines visas, todėl esminių trukdžių jiems nėra ir dabar.

Kelerių pastarųjų metų tendencijos rodo, kad prekybos ir paslaugų eksporto srautas tarp Lietuvos ir Rusijos didėja. Tai leidžia manyti, kad egzistuojantis vizų režimas nėra reikšminga kliūtis verslo bendradarbiavimui plėtoti. Didėjantis prekybos srautas tarp Lietuvos ir Rusijos liudija, kad ji lemia makroekonominiai veiksniai, o ne laisvo žmonių judėjimo sąlygos.

Įvedus bevizį režimą tarp Rusijos ir ES bei atitinkamai sumažėjus žmonių judėjimo barjerui, bendras keliaujančiųjų srautas iš Rusijos į Lietuvą padidėtų. Lietuvą, kaip patrauklesnį kelionių objektą, gali rinktis daugiau Rusijos piliečių, gyvenančių Kaliningrado srityje bei europinėje Rusijos dalyje (Sankt Peterburge, Leningrado, Pskovo, Smolensko srityse, taip pat Maskvoje). Iš šių regionų ir dabartinis turistų srautas į Lietuvą yra didžiausias.

Kaliningrado srities gyventojų potraukis lankyti būtent šalis kaimynes (Lietuvą ir Lenkiją) dėl laisvesnio žmonių judėjimo gali būti gerokai didesnis nei iš visos Rusijos (kelionių būdas pagal transporto priemones ir atstumas gali būti proporcingai aktualus turistinių tikslų patrauklumui).

Verslo ir makroekonominio lygmens sferoje pokyčiai Lietuvai labiausiai gali būti jaučiami atskiruose

sektoriuose: turizmo ir jam artimų paslaugų sferose (viešbučiai, restoranai ir kavinės, mažmeninė prekyba, keleivinis transportas). Įvertinus tai, kad Rusijos turistų paliekamos pajamos Lietuvoje 2011 m. siekė apie 398,1 mln. Lt, didėjantis turistų srautas iš Rusijos Lietuvos ekonomikai gali suteikti papildomų pajamų – per metus vidutiniškai apie 63 mln. Lt.

Vertinant makroekonomiu lygiu, egzistuoja tam tikra teigiama priklausomybė tarp didėjančio turizmo srauto ir užsienio prekybos su konkrečia šalimi augimo. Turistų skaičiui padidėjus vienu procentiniu punktu, šalies eksportas padidėja 0,0425 procentinio punkto, o importas – 0,0569 procentinio punkto. Vis dėlto ši priklausomybė nurodo bendro turistų srauto poveikį dvišalei prekybai, o ne poveikį prekybai įvedus bevizį režimą.

Transporto sektoriaus atstovų (užsiimančių prekių pervežimu tarp šalių) teigimu, jų verslui bevizis režimas neturėtų įtakos, nes vairuotojai šiuo metu turi ilgalaikes visas, kuriems trumpalaikių ar turistinių vizų panaikinimas būtų neaktualus.

Emigracijos mastai iš Rusijos į Lietuvą, net ir remiantis maksimalaus pokyčio (optimaliu) scenarijumi, nebūtų itin reikšmingi. Remiantis Lawri gravitacijos modeliu, trumpuoju laikotarpiu galima tikėtis didesnio emigrantų iš Rusijos srauto, tačiau ilgainiui jis mažėtų, o Lietuvos patrauklumas būtų nedidelis.

Ekonominių praradimų ir sąnaudų prasme bevizis režimas pareikalautų tiek tiesioginių finansinių praradimų (visų pirma dėl konsulinių mokesčių sumažėjimo – mažiausiai 42 mln. Lt, o įskaičiavus potencialiai augantį turistų skaičių net ir esant vizų režimui, tikėtina, ir daugiau, taip pat dėl Kaliningrado tranzito sistemos kompensacijų pokyčių), tiek ir papildomų išlaidų, susijusių su didesniu žmonių srauto valdymu (dėl poreikio plėsti pasienio punktų infrastruktūrą ir didinti pareigūnų skaičių kaštai išaugtų dar papildomais 44 mln. Lt), potencialiai didesniu nusikaltimų skaičiumi ir kilstelėjusiomis imigrantų integracijos sąnaudomis.

Neigiamas ekonominis poveikis Lietuvos ekonomikai labiausiai būtų susijęs su akcizais apmokestinamų prekių (alkoholio, cigarečių, degalų) gabenimu bei nusikalstamumo padidėjimu. Nesurinkto akcizo mokesčiai dėl padidėjusio srauto į Lietuvą gali svyruoti nuo 10 mln. iki 70 mln. Lt. Daugiausia

praradimų būtų patiriama dėl degalų pardavimo ir labiausiai būtų jaučiama pasienio su Kaliningradu regionuose. Taip pat gali padidėti patiriama žala Lietuvos ekonomikai dėl „smulkiosios kontrabandos“. Jos mastai prognozuojami sunkiau, tačiau tikėtina, kad dėl kontrabandos padidėjimo būtų galima patirti 18–24 mln. Lt žalą Lietuvos biudžetui.

Didžiausi tiesioginiai „instituciniai“ praradimai susiję su galimais Specialiosios Kaliningrado tranzito sistemos pokyčiais. 517,92 mln. Lt praradimas 2014–2020 m. gerokai atsvertų prognozuojamą septynerių metų naudą turizmo sektoriui. Vis dėlto ši ES finansuojama programa gali būti transformuota į kitus mechanizmus, skirtus adaptuoti Lietuvos institucijoms pereinamuoju laikotarpiu.

Rekomendacijos

Rengiantis galimam bevizio režimo su Rusija įvedimui, būtų prasminga detaliai įvertinti Lietuvos turizmo sektoriaus galimybes „absorbuoti“ didėjantį turistų srautą. Šis įvertinimas gali koreguoti statistinius skaičiavimus. Bet kuriuo atveju, Turizmo departamentas su turizmo sektoriaus asociacijų atstovais turėtų įvertinti būsimus turizmo srauto pokyčius (tiek esant *status quo* padėčiai, tiek galimam beviziam režimui) ir atsižvelgiant į tai planuoti savo veiklą.

Tikintis gerokai didesnio keleivių srauto iš / į Kaliningrado sritį, reikėtų praplėsti pasienio perėjimo punktų pralaidumą: tiksliau įvertinti būtinos infrastruktūros plėtros galimybes, papildomų VSAT ir Muitinės departamento personalo pokyčius. Šie poreikiai turėtų būti derinami dvišaliu pagrindu – su Kaliningrado srities atstovais, kad būtų pasiruošta „iš abiejų pusių“ padidinti gyventojų srauto pralaidumą.

Norint išlaikyti 2014–2020 m. numatomų lėšų specialiajai supaprastinto tranzito į Kaliningradą schemai srautą, ES institucijoms būtina parengti detalų ir kompleksinį Lietuvos institucijų poreikių įvertinimą, kodėl reikėtų išsaugoti specialias procedūras tik kертantiems Lietuvos teritoriją Rusijos gyventojams, bet neatitinkantiems sąlygų, įgyvendinant bevizį režimą (pavyzdžiui, neturintiems biometrinių pasų). Šie konkretūs argumentai būtų itin svarbūs pereinamuoju laikotarpiu, prieš visiškai atsisakant specialiosios supaprastinto tranzito schemas.

Siekiant sumažinti pasienio perėjimų punktų ties siena su Kaliningrado sritimi apkrovimą dėl trumpalaikių „ekonominių tikslų“ kelionių, reikėtų apsvarstyti galimybes riboti tų pačių asmenų kelionių dažnumą, kada nebetaikomos gabenamų neapmokestinamų akcizais prekių lengvatos. Šiuo metu, pagal galiojančią tvarką¹³⁰, yra įvesti apribojimai reguliarioms kelionėms tarp pasienio regionų: nustatytos muito ir mokesčių lengvatos taikomos, jei keleivis atvyksta į Lietuvą ne daugiau kaip penkis kartus per kalendorinį mėnesį. Bevizio režimo atveju šiuos apribojimus būtų galima sugriežtinti iki trijų kartų per kalendorinį mėnesį.

5. SPECIALIOSIOS KALININGRADO TRANZITO PROGRAMOS TRANSFORMACIJA BEVIZIO REŽIMO ATVEJU

Specialioji Kaliningrado tranzito programa (toliau – Kaliningrado tranzitas) jau nuo Lietuvos įstojimo į ES pradžios sprendžia migracijos tarp Kaliningrado ir pagrindinės Rusijos dalies klausimą. Supaprastinto tranzito tvarka – ES plėtros kontekste pasiektas kompromisas, leidęs įgyvendinti iki tol precedento neturintį dalyką – per ES teritoriją, Rusijos piliečiams leidžiant keliauti be vizų, užtikrinti Kaliningrado anklavo susisiekimą su likusia Rusija. STD ir STGD tapo vizos pakaitalu, sėkmingai sprendžiant Rusijos gyventojų susisiekimo klausimą, tačiau ir išlaikant svertus visiškai kontroliuoti Rusijos piliečių judėjimą.

Nuo pat susitarimo¹³¹ įsigaliojimo iki šiol ES vykdo savo įsipareigojimą finansuoti visą Kaliningrado tranzito tvarkos įgyvendinimą: 1) padengdama institucines administravimo sąnaudas, plėtodama reikalingą infrastruktūrą; 2) kompensuodama nuostolius, patirtus už negautus konsulinis mokesčius. Pagal

¹³⁰ Keleivių įvežamų prekių neapmokestinimo importo pridėtinės vertės mokesčiu ir akcizais taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 439, 5 punkto nuostatų taikymo tvarkos aprašas, patvirtintas Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2011 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. 1B-392.

¹³¹ Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos 2002 m. lapkričio 11 d. pasirašytas Bendrasis pareiškimas dėl tranzito tarp Kaliningrado regiono ir likusios Rusijos Federacijos dalies. Prieiga per internetą: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/73188.pdf>.

šià programà, kurios metiniai asignavimai kasmet peržiūrimi, 2012 m. finansavimas skiriamas atskiroms priemonėms šiose institucijose: URM, VSAT prie VRM, Policijos departamente prie VRM, Viešojo saugumo tarnyboje prie VRM, Informatikos ir ryšių departamente prie VRM, AB „Lietuvos geležinkeliai“¹³².

Preliminarus ES Išorės sienų fondo (ISF) biudžetas, skirtas 2007–2013 m. – 1820 mln. eurų. Lietuvai skiriama daugiau kaip 140 mln. eurų: a) nacionalinei ISF programai įgyvendinti skiriama šiek tiek daugiau kaip 32 mln. eurų (apie 112 mln. Lt), b) 108 mln. eurų (daugiau kaip 373 mln. Lt) skiriama 100 proc. kompensuoti negautus tranzito vizų mokesčius ir papildomas išlaidas, susidariusias dėl Specialiosios Kaliningrado tranzito schemos įgyvendinimo¹³³. Pažymėtina, kad panaši suma numatyta ir 2014–2020 m. finansinėje perspektyvoje: dvišalėse konsultacijose su EK sudėta dėl 150 mln. eurų .

Kita vertus, Rusija nuo pat pradžių laikėsi pozicijos, kad tai tik tarpinis rezultatas, bus siekiama dar labiau supaprastinti judėjimą į / iš Kaliningrado sritį. Dialogas su ES dėl bevizio režimo perspektyvos yra didžiausius lūkesčius Rusijai keliantis tikslas¹³⁴, tačiau suvokiama, kad toks pokytis gali pareikalauti nemažai abipusių laiko ir sprendimų sąnaudų. Esant tokiai padėčiai, Rusijos pusė siekia naudotis ir kitais vizų supaprastinimo sprendimais, migracijos procedūrų palengvinimais. Pavyzdžiui, sukurtas vietinio eismo per sieną režimas tarp Kaliningrado ir Lenkijos pasienio su Kaliningradu.

Panašus susitarimas su Lietuva neįvyko. Pagrindinės priežastys: 1) šiuo metu jau turimas Kaliningrado tranzitas. Nors pagal paskirtį šie režimai skirtingi, ta-

čiau turėti kelis specialius tranzito / pasienio judėjimo režimus vienu metu reglamentavimo ir administravimo atžvilgiu yra sudėtinga, juolab šiam pokyčiui įvykdyti nebuvo pakankamai politinės valios; 2) ne iki galo pagrįsta ekonominė nauda, 3) dėl kontrabandos didėjimo ir kitos rizikos toks pakeitimas neatrodė pakankamai įtikinamas.

Vietinio eismo per sieną klausimas tiesiogiai nesprendžia Kaliningrado tranzito klausimo, abu režimai galėtų egzistuoti vienu metu. Nemaža tikimybė, kad dėl sėkmingo poveikio Lenkijos atveju ar dėl nuoseklumo, įgyvendinus vietinį eismą per sieną su Baltarusija, klausimas Lietuvoje dėl vietinio eismo per sieną su Kaliningradu per artimiausius metus gali būti atnaujintas. Tokiu atveju iškiltų šių abiejų programų tarpusavio integruotumo poreikis vykdant sienų apsaugos procedūras, užtikrinant pralaidumą per sieną, kovojant su kontrabanda. Kaliningrado programa neišvengiamai turėtų būti peržiūrima, tačiau pakeitimai apimtų daugiau rizikos valdymo priemonių peržiūrą ir srautų valdymą, t. y. nelemtų radiklios Kaliningrado programos transformacijos.

Tuo tarpu įgyvendinus bevizį režimą su Rusija, neišvengiamai teks iš esmės peržiūrėti ir transformuoti arba panaikinti galiojančią tranzito programą¹³⁵. Dauguma pareigūnų pripažįsta, kad bevizio režimo klausimas pirmiausia yra politinis, tačiau slenksčiu įdiegiant bevizį režimą turėtų tapti techninių reikalavimų įgyvendinimas. Pasak URM atstovų, svarbu išlaikyti tuos pačius standartus, kurie anksčiau buvo taikomi naujoms šalims, pavyzdžiui, Lietuvai siekiant bevizio režimo su ES. Lietuvos atitiktį reikalavimams prižiūrintiems vokiečiams buvo svarbūs asmens tapatybės dokumentų patikimumo, saugių sienų, kovos su organizuotu nusikalstamumu klausimai. Lietuvai bevizis režimas buvo suteiktas tik įrodžius techninių reikalavimų atitikimą, tad panašūs principai turėtų būti išlaikyti ir „plečiant bevizį režimą toliau į Rytus“¹³⁶.

Pagrindinis kintamasis, lemsiantis Kaliningrado programos perspektyvą, yra sprendimas, ar bus leis-

¹³² EK sprendimas, kuriuo Lietuvai patvirtinama Išorės sienų fondo 2012 m. metinė programa ir bendras finansavimas iš šio fondo lėšų 2012 m., 2012 07 30 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.vrm.lt/go.php/lit/Teises-aktai/937>>.

¹³³ *Pasienio keliais* Nr. 3 (4) 2010, p. 1–33 [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Rysiu_su_visuomene_sk/visokie/pasiulymai/Pasienis-5.pdf>.

¹³⁴ Interviu su Nikolay Petrovu, Carnegie Maskvos centro Visuomenės ir regionų programos vadovu. 2012 m. lapkričio 17 d.

¹³⁵ Zdanevičius Liudas et al. *Kaliningrado tranzitas: saugios sienos, laisvas judėjimas*. Vilnius: Tarptautinės migracijos organizacija, 2005, p. 148.

¹³⁶ Interviu su URM Konsulinio departamento specialistais. 2012 m. rugpjūčio 28 d.

ta į Kaliningradą keliauti tranzitu turintiems kitokius dokumentus, nei bevizio režimo atveju – į ES. Kitaip tariant, ar biometriniai pasai, jei tai bus pagrindinė sąlyga, bus privalomi ir tiems, kurie nori patekti ne į Lietuvą, bet tik į Kaliningradą. URM ir VRM atstovai mini, kad Rusija greičiausiai gali reikalauti išlygų, jog visi Rusijos piliečiai, nesvarbu su koku pasu, turi turėti teisę tranzitu keliauti į Lietuvą. Šiuo atveju galimos dvi šio kintamojo reikšmės, kurios sudaro sąlygas apibrėžti net kelis Kaliningrado programos scenarijus:

1. Specialios išlygos Kaliningrado režimui nebūtų taikomos, nes bevizis režimas ir taip yra palengvinimas. Pažymėtina, kad interviu metu VSAT ir Migracijos departamento atstovai išsakė nuomonę, jog panaikinus bevizį režimą su Rusija, Kaliningrado tranzito programa iš esmės yra negalima. Rusijos piliečiai bevizio režimo atveju įgyja teisę naudotis palankesniu režimu, juolab administravimo požiūriu netikslinga vienos Kaliningrado srities išskirti iš visos Rusijos. Paminėtina ir tai, kad dalis atvykstančiųjų gali nepriimti šios kelių konkuruojančių režimų perskyros, dvigubo srauto palaikymas atrodytų nenatūralus.

Riziką dėl biometrinių pasų neturėjimo iš dalies išspręstų ilgalaikių vizų įsigijimas, taip pat būtų įmanoma taikyti specialius leidimus į / iš Kaliningradą vykstantiems asmenims. Jeigu susiklostytų taip, kad bevizis režimas Rusijai būtų suteiktas negreitai (tarkime, daugiau nei po septynerių metų), biometrinių pasų Rusijos piliečiams išdavimo klausimas, tikėtina, būtų išspręstas pasirengimo ir reikalavimų atitikties kontrolės procese. Dauguma sienos kirtimo atvejų būtų valdoma, išskyrus pavienius incidentus, kuriems spręsti turėti atskirą programą nebūtų verta nei finansine, nei grėsmių valdymo prasme. Negreitą bevizio režimo perspektyvą viename interviu pažymėjo ir Rusijos ekspertai. Pavyzdžiui, A. Moshes ir N. Petrovas pastebi, kad prieš kelerius metus bevizio režimo perspektyva buvo viena ES ir Rusijos darbotvarkės prioritetinių sričių, tačiau per pastaruosius ketverius–penkerius metus politiniu lygiu didesnės pažangos nepasiekta, daugiau vyko techninių reikalavimų atitikties peržiūra. Anot ekspertų, akivaizdu, kad greitu laiku bevizio režimo nebus, juolab kad vyksta biurokratiniai palengvinimai (greitėja vizų išdavimas, procedūras padeda vykdyti subrangovai, vizos išduodamos ilgesniam laikotarpiui ir pan.), kurie ankstesnį skubotumą pa-

keičia daugiau pragmatiška pozicija¹³⁷.

2. Tranzito į / iš Kaliningrado atveju, neketinant aplankyti ES valstybių, tikslinga taikyti išlygą dėl paprastesnių kelionės dokumentų, ypač jei bevizis režimas Rusijai būtų suteiktas per artimiausius penkerius metus. URM Konsulinio departamento ir Muitinės departamento pareigūnai pastebėjo, kad iki tol, kol bus pilnai įgyvendinti techniniai reikalavimai, aktualu kalbėti apie pereinamojo laikotarpio Kaliningrado tranzito programą, ypač tais atvejais, jeigu bevizis režimas bus su gausybe reikalavimų ir panašės į elektroninės vizos (analoginis JAV naudojamos ESTA variantas) ar kitokį *kvazi* vizų režimą. Muitinės departamento atstovai akcentuoja, kad bus aktualu spręsti ne tik skirtingo režimo klausimą, bet ir pokyčius, kaip kontroliuoti keleivių daiktų tranzitą¹³⁸.

Tolesnis Kaliningrado tranzito programos išlaidymas šalia bevizio režimo taip pat gali turėti kelis variantus, kai papildomu kintamuoju būtų bevizio režimo įvedimo data, išlygą dėl supaprastintų kelionės dokumentų taikant konkrečiai apibrėžtą laiką (pavyzdžiui, trejus, penkerius metus) arba nenumačius konkretaus galiojimo ir paraleliai išlaikant galiojančius kelis režimus.

Tikėtiniausi šie scenarijai, kaip būtų transformuojama Kaliningrado tranzito programa, jeigu įsigaliotų bevizis režimas tarp ES ir Rusijos:

1. Kaliningrado programa iš karto nustotų galioti („šoko terapija“), jeigu bevizio režimo įvedimas vyktų tik pripažinus, kad abi pusės yra gerai pasirengusios, atitinka techninius reikalavimus, žino, kaip reaguoti į *ad hoc* situacijas.
2. būtų numatytas trejų metų pereinamasis laikotarpis (greitas pereinamasis), jeigu bevizio reikalavimai yra vidutiniški, neaukšti (pavyzdžiui, esminis reikalavimas – biimetriniai duomenys), tačiau abiejų pusių visišką techninį

¹³⁷ Interviu su Arkady Moshes, Suomijos tarptautinių santykių instituto ES programos direktoriumi, ir Nikolay Petrovu, Carnegie Maskvos centro Visuomenės ir regionų programos vadovu. 2012 m. lapkričio 17 d.

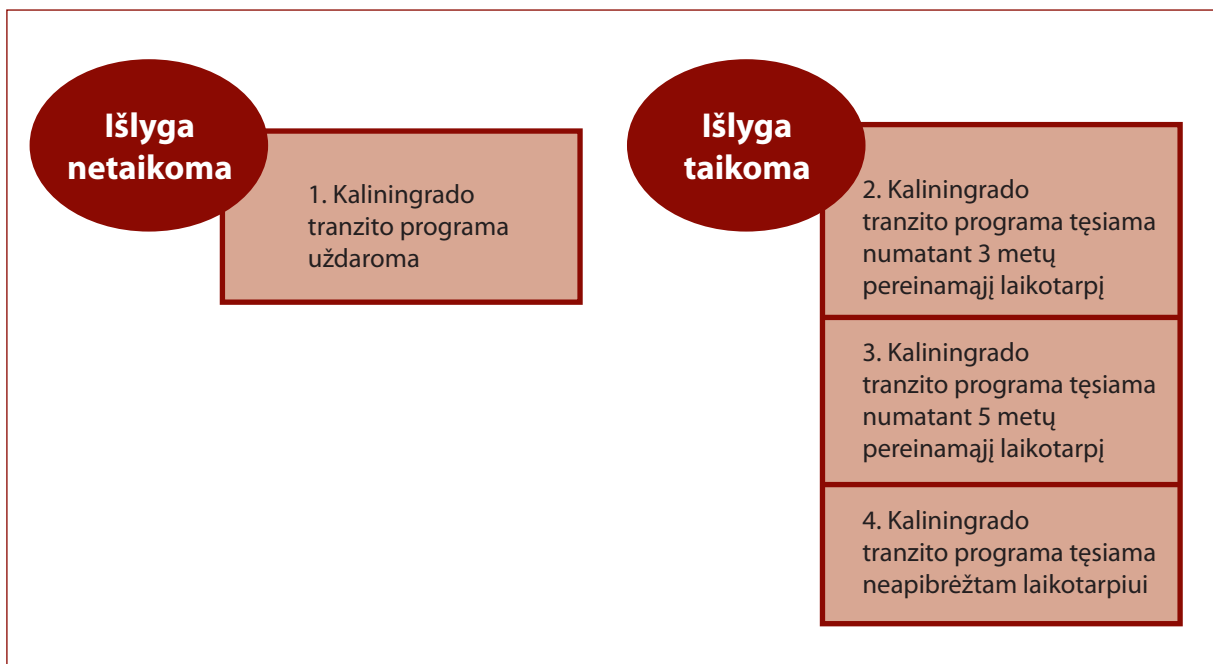
¹³⁸ Interviu su Muitinės departamento prie Lietuvos FM specialistu. 2012 m. rugsėjo 24 d.

pasirengimą nuspręsta užbaigti jau esant beviziam režimui.

3. būtų numatytas penkerių metų ir ilgesnis pereinamasis laikotarpis (lėtas pereinamasis), jeigu bevizio režimo reikalavimai būtų sudėtingi ir aukšti (pavyzdžiui, taikomi ne tik biometriniai pasai, bet ir kiti kontrolės instrumentai – atvykimo ir išvykimo sistema, išankstinis deklaravimas atvykstant¹³⁹), tačiau abiejų pusių, Rusijos ir ES, visišką techninį pasirengimą būtų nuspręsta užbaigti jau esant beviziam režimui.
4. taip pat galimas ir ketvirtas, nors ir mažai tikėtinas, scenarijus – Kaliningrado tranzito programa ir toliau galiotų neapibrėžtam laikotarpiui (galiotų paraleliniai režimai).

Pažymėtina, kad 2-iajame, 3-iajame bei 4-ajame scenarijuose išlaikant Kaliningrado tranzito programą, galimas ir siauresnis supaprastinimų taikymas, paliekant galioti Supaprastinto tranzito geležinkeliu dokumentą, tačiau panaikinant Supaprastinto tranzito dokumentą, t.y. paliekant išlygą tik tranzitui geležinkeliu, o tranzitui kitomis transporto rūšimis – panaikinant¹⁴⁰.

1 schema. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos scenarijai



Šaltinis: sudaryta Viliaus Ivanausko

¹³⁹ Analogiška JAV *Visa Waiver* programai.

¹⁴⁰ Migracijos departamento atstovų 2012 m. gruodžio 10 d. bendrose pastabose pateiktas siūlymas.

5.1. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos scenarijų SSGG analizė

Pirmasis scenarijus „Šoko terapija“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa būtų nutraukiama iš karto įsigaliojus naujam tvarkai.

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kontroliuojant srauto aptarnavimą pasienyje, kur kas paprasčiau aptarnauti vieno tipo srautą, nei juos diversifikuoti. Nors srautas didėja, pareigūnai universalesnio tipo (nors galima nedidelė specializacija), atsiranda galimybė efektyviau išnaudoti išteklius, taip užtikrinant pakankamą sienų pralaidumą.2. Būtų paprasta koncentruotis (teisės aktuose, žiniasklaidoje ir kt.) ties viena komunikacine kryptimi, kaip keičiasi vizų režimo sąlygos.3. Išvengiama painiavos praktikoje (ir keliautojui, ir pareigūnui), kurį iš kelių vizų režimų taikyti.4. Techninės priemonės koncentruojamos ties vieno vizų režimo kanalo aptarnavimu.	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ne visi keliaujantieji iš / į Kaliningradą / iš Rusijos iš karto turės biometrinius pasus.2. Iki tol, kol neįgyvendinta atvykimo ir išvykimo sistema, mažai lieka svertų kontroliuoti atvykstančių Rusijos (ir kitų šalių) piliečių judėjimą ES viduje. Specialistų pastebėjimu, ES lygiu atvykimo ir išvykimo sistemos plėtojimas yra itin sulėtėjęs, nežinomi aiškūs įgyvendinimo terminai.3. Gali kilti asmenų identifikavimo patikimumo problemų, jeigu pasirengimas vėliau pasirodys nepakankamas. Neišbaigtų sistemų naudojimas gali pateikti neteisingą rezultatą, reikalinga vertinti naujas grėsmes: pirštų antspaudų ir kitų biometrinių identifikatorių klastojimą.4. Rizikai valdyti trūksta lėšų, kurias iki šiol kompensuodavo ES.5. Bus prarandamos surenkamų konsulinių mokesčių pajamos.6. Galimas juridinis prieštaravimas, kad „neįleistini į ES“ Rusijos piliečiai de facto taptų „neįleistiniais į Rusiją / jos dalį“, susikertant ES teisės taikymui su tarptautinių teisių normomis.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Išvengiama Rusijos pretenzijų dėl galimo kai kurių Rusijos piliečių diskriminavimo.2. Taupomos ES lėšos, kurios gali būti skiriamos naujai rizikai valdyti.3. ES lygiu itin aktualu tampa plėtoti atvykimo ir išvykimo sistemą.4. Per Lietuvą tranzitu į Kaliningradą keliaujantys asmenys galės daugiau laiko praleisti Lietuvoje, pirkti vietinius gaminius ir paslaugas.5. Dauguma silpnybių ir grėsmių būtų suvaldomos, jeigu bevizis režimas būtų suteiktas po daugiau nei penkerių–septynerių metų, tačiau bevizio režimo klausimą išlaikant ES ir Rusijos santykių darbotvarkėje.6. „Silpnybių“ dalyje paminėtina teisinė kolizija apimtų daugiau vienetinius atvejus (kai į ES bus neįleidžiami į Kaliningradą vykstantys asmenys), todėl aktualu parengti nestandartiniam atvejams skirtą procedūrą, kuri leistų identifikuoti kelionės paskirtį kaip vykimą į Kaliningradą ir užtikrinti, jog tokie neįleistini asmenys galėtų vykti iš / į Kaliningradą, tačiau nepasiliktų ES.	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Galimų konfliktinių situacijų gausa, kai kirsdami sieną Rusijos piliečiai neatitiks galiojančių reikalavimų (pavyzdžiui, neturės biometrinių pasų).2. Rusija aktyviai išnaudotų „silpnybių“ dalyje paminėtiną kolizijos situaciją, eskaluojant diskursą apie „pažeidžiamas Rusijos piliečių teises“.3. Dėl nepakankamo ar skubaus institucijų pasirengimo būtų nuleidžiama kartelė dėl techninių reikalavimų taikymo (tą leistų suvaldyti pereinamasis laikotarpis).4. Daugės Šengeno erdvės reikalavimų pažeidimų – nelegalios migracijos, kontrabandos (ypač smulkiosios nuolat važinėjant).5. „Šoko terapijos“ scenarijus reikalautų itin kruopštaus pasirengimo, gairių įgyvendinimo, todėl Kaliningrado tranzito klausimas gali tapti viena papildomų kliūčių ES lygiu svarstyti vėlesnius bevizio režimo įgyvendinimo terminus.

Antrasis scenarijus „Greitas pereinamasis laikotarpis“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa būtų nenutraukiama iš karto, galiotų pereinamasis laikotarpis (apie trejus–penkerius metus).

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Pagrindiniai techninio pasirengimo veiksmai būtų įgyvendinami iki bevizio režimo įvedimo, tačiau pasirengimo laikotarpis padėtų suvaldyti institucijų adaptacijos ir Rusijos piliečių prisitaikymo klausimą.2. Greita programos uždarymo perspektyva leistų institucijoms mobilizuoti ir skubiai įgyvendinti reikalingus institucinius pertvarkymus.	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Per trumpą laiką būtų sudėtinga išspręsti tranzito programos finansavimo mažinimo ir funkcijų pertvarkymo klausimus, padidėtų klaidų tikimybė.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Programos tęstinumas, nors ir apibrėžtam laikui, gali atimti iš Rusijos argumentą, kad ES vienašališkai bando primesti keliavimo taisykles ar nelanksčiai sprendžia Kaliningrado klausimą.	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Padidėjęs Kaliningrado tranzito taisyklių pažeidimų skaičius pasinaudojant supaprastinta situacija. Riziką keliantys asmenys įgyja daugiau galimybių pasilikti ES valstybėse.

Trečiasis scenarijus „Lėtas pereinamasis laikotarpis“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa būtų nenutraukiama iš karto, galiotų pereinamasis laikotarpis (daugiau nei penkerius metus).

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Lietuvos ir Rusijos institucijos turės pakankamai laiko adaptuotis atliekant konsulinės paslaugas, išduodant biometrinius pasus, užtikrinant prevencinių veiksmų taikymą.2. Atsisakius konsulinio aptarnavimo filtro keleivių judėjimo procese, pereinamuoju laikotarpiu būtų galima tinkamai pasirengti VSAT reorganizacijai ar procesų peržiūrai, sprendžiant išsiplėtusių funkcijų klausimus.3. Rusijos piliečiai turės pakankamai laiko pasirengti Kaliningrado programai atsisakyti, vyks ilgalaikė komunikacija.4. Naudojantis 2013–2020 m. perspektyva būtų toliau stiprinama Lietuvos institucinė bazė.	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Prarandamas mobilizacinis efektas, tikėtina, kad institucijos problemų sprendimą tiesiog nukels vėlesniam laikotarpiui, t. y. prieš pasibaigiant tranzito programai.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Programos tęstinumas, nors ir apibrėžtam laikui, gali atimti iš Rusijos argumentą, kad ES vienašališkai bando primesti keliavimo taisykles, nelanksčiai sprendžia Kaliningrado klausimą.2. Didelė tikimybė, kad per pereinamąjį laikotarpį bus aiškesnė atvykimo ir išvykimo sistemos kūrimo perspektyva, kuri leistų sumažinti neteisėtą Rusijos piliečių atvykimą.	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Padidėjęs Kaliningrado tranzito taisyklių pažeidimų skaičius pasinaudojant supaprastinta situacija. Riziką keliantys asmenys įgyja daugiau galimybių pasilikti ES valstybėse.

Ketvirtasis scenarijus „Du paraleliniai režimai“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado tranzito programa būtų nenutraukiama, abu režimai veiktų neapibrėžtą laiką.

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Rusijos piliečių judėjimas nepatirs situacijos, kad „neįleidimas į ES“ taps „neįleidimo į Rusiją“ padariniu.2. Bevizis režimas galios tik biometrinius pasus turintiems Rusijos piliečiams. Asmenų identifikavimas būtų patikimas.3. Išsaugoma nusistovėjusi ir sėkmingai taikoma dabartinė Lietuvos institucijų, kurios dalyvauja tranzito programoje, praktika.4. Lietuva išsaugo ES skiriamą finansavimą Kaliningrado tranzito programai. Parama yra didelis indėlis užtikrinant Lietuvos sienų integralumą.	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Galiojant dviem paraleliniams režimams, proceso valdymo prasme tai būtų savotiškas „kanibalizacijos“ reiškinys, skiriant institucinius išteklius keliems srautams aptarnauti, o keleiviams nuolat susiduriant su neaiškumu, kuriuo režimu, kada ir kaip naudotis.2. Tranzito procedūra vis didesniai kiekiui Rusijos piliečių išsiimant biometrinius pasus palaipsniui taptų mažiau aktuali, laike neapibrėžtos programos išlaikymas gali tapti netikslingas.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Dviejų režimų klausimas taptų aktualus ir tuo atveju, jeigu būtų parengta pirmojo scenarijaus galimybėse minima ir realizavimu nuo Kaliningrado tranzito programos besiskirianti standartinė procedūra, kuri, kitaip nei pirmojo scenarijaus atveju, būtų platesnio turinio ir įgyvendintų supaprastintą judėjimą iš / į Kaliningradą.	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Įdiegus atvykimo ir išvykimo sistemą, Kaliningrado programa, kaip užtikrinanti specialaus keleivių srauto kontrolę, taptų pertekline.

Išvados

- Bevizio režimo klausimas pirmiausia yra politinis, tačiau slenksčiu įdiegiant bevizį režimą ir numatant Kaliningrado programos transformacijos perspektyvas, dėmesio centru turėtų tapti techninių reikalavimų kriterijai ir su tuo susiję rizikos veiksniai.
- Kaliningrado programos tęstinumą bevizio režimo sąlygomis pagrindžia keli rizikos veiksniai – nepakankama Lietuvos ir Rusijos institucijų adaptacija, Rusijos piliečių nespėjimas įsigyti biometrinių pasų, Rusijos piliečių galimybė pasiekti savo valstybės teritorinius darinius.
- Kaliningrado tranzito programos tęstinumo perspektyvą apibrėžia du pagrindiniai kintamieji – išlygos dėl supaprastintų kelionės dokumentų (ne)buvimas ir bevizio režimo įvedimo laikas, kurie leidžia modeliuoti keturis pagrindinius šios perspektyvos scenarijus: 1. Kaliningrado programos automatinis nutraukimas („šoko terapija“). 2. Greitas pereinamasis laikotarpis. 3. Lėtas pereinamasis laikotarpis. 4. Du paraleliniai režimai.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per artimiausius penkerius metus, suvaldyti kylančiai rizikai palankiausia būtų taikyti antrąjį arba trečiąjį scenarijus, kurie, numatydami pereinamąjį laikotarpį, daugiau dėmesio skirtų institucijoms pasirengti administruoti bevizį režimą ir užtikrinti išorinės ES sienos apsaugą ir vidaus saugumą.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per daugiau nei penkerius metus, aktualu būtų taikyti pirmąjį arba antrąjį scenarijus, nes dauguma techninio pasirengimo veiksnių bus

galima atlikti per ilgesnį pasirengimo (dar iki bevizio režimo įvedimo) laikotarpį.

- Ketvirtasis scenarijus yra kur kas mažiau tikėtinas nei kiti variantai, nes ilguoju laikotarpiu, atsižvelgiant į numatomą atvykimo ir išvykimo sistemos kūrimą ir kitus sprendimus, kurie leis sumažinti kylančias teises kolizijas, galimybė turėti nuolat kelis paralelinius režimus yra sunkiau apginama.
- Bendrai vertinant, Lietuvai dėl galimų Rusijos lūkesčių, ES paramos ir ilgesnio institucijų adaptacijos laikotarpio parankiausi būtų trečiasis ir ketvirtasis scenarijai, nors trečiąjį scenarijų, apibrėžus konkretų programos galiojimo laiką, tikėtinau apginti nei ketvirtąjį. ES lygiu Lietuvai tikslinga aiškiai pozicionuoti Kaliningrado tranzito programos tęstinumo aktualumą, ES ISF programoje taip pat numatant ne vien einamąjį administravimą, bet ir institucijų pasirengimą pereinant prie bevizio režimo ir kaip išorinę ES sieną turinčiai valstybei prisitaikant prie numatomų atvykimo ir išvykimo sistemos ar analogiškos JAV naudojamos ESTA diegimo. Finansinį poreikį įvardyti, kai bus aiškesnė perspektyva ES lygiu dėl šių sistemų diegimo.

6. SERBIJOS ATVEJO ANALIZĖ

Analizuojant Serbijos ir kitų Vakarų Balkanų¹⁴¹ (toliau – Balkanų) šalių patirtį ir lyginant su Rusijos siekiu užsitikrinti tas pačias bevizio režimo su ES privilegijas, svarbu atkreipti dėmesį į kelis esminius skirtumus tarp Balkanų šalių ir Rusijos.

Pirma, bevizio režimo Balkanų šalims suteikimo klausimas buvo neatsiejama diskusijų dėl Balkanų šalių narystės ES dalimi. Naudodamasi Balkanų šalių noru gauti vizų režimą, ES galėjo kelti tokias sąlygas, kurių įgyvendinimas ne tik sustiprintų valstybinių sienų apsaugą, kontroliuotų migraciją ir pažabotų nusi-

kalstamumą, bet ir prisidėtų prie šalių demokratinės santvarkos vystymosi. Rusijos atveju ES galimybės labiau ribotos. Rusija nepretenduoja tapti ES nare, jos vadovų supratimas apie demokratiją smarkiai skiriasi nuo ES puoselėjamų vertybių, o ir būdama didele ir galinga kaimyne, Rusija turi daugiau svėrų beviziam režimui užsitikrinti.

Antra, Rusija nėra varžoma tokios izoliacijos, su kuria po Jugoslavijos žlugimo susidūrė Balkanų šalys. Jugoslavijos pasas buvo įgalinęs laisvą asmenų judėjimą po daugelį Europos šalių¹⁴². Rusijos piliečiai po Sovietų Sąjungos žlugimo neteko galimybės nevaržomai keliauti į buvusias Sovietų Sąjungos, dabar ES nares, Centro ir Rytų Europos šalis. Dėl šių praradimų Rusijoje vis dar jaučiama nostalgija.

Trečia, įvesti vizų režimą Balkanų šalims buvo daug paprasčiau, nei tai būtų daroma Rusijos atveju. Rusija gerokai lenkia Balkanus tiek gyventojų gausa, tiek teritorijos dydžiu. Taip pat ES išorinės sienos su Rusija plotas kelis kartus didesnis už ES pasienį su Balkanų šalimis. Dėl šių ir kitų priežasčių (pavyzdžiui, tik dalis Rusijos piliečių turi pasus) bevizio režimo įvedimas Rusijai pareikalaus didesnių pastangų ir laiko išpildant ES sąlygas ir reikalavimus.

Nepaisant išvardytų skirtumų, Balkanų šalių patirtis naudinga siekiant geriau suprasti ES bevizio režimo suteikimo procedūras ir įvertinti jo poveikį režimą įsivedusiai šaliai ir ES šalims narėms. Siekiant sukonkretinti atvejo studiją, iš visų Balkanų šalių pasirinktas Serbijos atvejis. Serbija yra didžiausia Balkanų regiono valstybė, turi ilgiausią sieną su ES ir ribojasi su visomis Balkanų šalimis, išskyrus Albaniją.

¹⁴¹ Sąvoka „Vakarų Balkanai“ tyrime taikoma tik šioms šalims: Albanijai, Bosnijai ir Hercegovinai, Juodkalnijai, Makedonijai ir Serbijai. Kosovas į šią sąvoką neįtrauktas, nes neturi ir nėra prognozių, kada gali tikėtis bevizio režimo su ES.

¹⁴² XX amžiaus šeštajame dešimtmetyje Jugoslavijos valdžia, kuri laikėsi neutralumo Šaltojo karo metu, bandė spręsti nedarbo problemas ir sudarė daugybę dvišalių sutarčių su įvairiomis valstybėmis. Galiausiai Jugoslavijos piliečiai galėjo nevaržomai keliauti į daugiau nei šimtą taip pat neutralią poziciją palaikančių valstybių ir beveik į visas Europos šalis, priklausančias tiek Vakarų, tiek Rytų blokams. Bevizis režimas negaliojo su JAV, Albanija, Kinija, Izraeliu ir Graikija. Šaltinis: Stef Jansen. „The afterlives of the Yugoslav red passport“. *Citizenship in Southeast Europe*, June 5, 2012 [žiūrėta 2012 09 05]. Prieiga per internetą: <<http://www.citsee.eu/citsee-story/afterlives-yugoslav-red-passport>>. Palyginimui, 2006 m. Serbijos ir Montenegro piliečiai be vizų galėjo keliauti tik į 32 šalis. Šaltinis: *Henley Visa Restriction Index* 2006.

Nors Serbijai ir suteiktas ES kandidatės statusas 2012 m. kovo 1 d., neaišku, kada galima tikėtis kitos ES integracijos bangos po to, kai ES šalių narių gretas papildys Serbijos kaimynė Kroatija.

6.1. Bevizio režimo su Rusija nauda Lietuvai

Bevizis ES režimas, leidžiantis laisvai keliauti į visas ES šalis, išskyrus Airiją, Daniją ir Jungtinę Karalystę¹⁴³, Serbijai suteiktas 2009 m. liepos 15 d. ir įsigalėjo 2009 m. gruodžio 19 d. Tuo pačiu metu jis suteiktas ir Makedonijai su Juodkalnija, o kitos dvi Balkanų šalys – Bosnija ir Hercegovina bei Albanija – prie bevizio režimo pakviestos prisijungti 2010 m. gruodžio 15 d.

Pirmosios oficialios diskusijos dėl vizų režimo supaprastinimo Balkanams pradėtos 2003 m. Salonikuose vykusiame ES ir Vakarų Balkanų viršūnių susitikime. Kurį laiką diskusijos vyko vangiai ir pagreitį įgavo tik 2007 m. pabaigoje, kai EK paskelbė apie ketinimus inicijuoti vizų režimo supaprastinimo procesą.

ES baiminosi nelegalios migracijos, padidėjusio organizuoto nusikalstamumo, korupcijos ir išaugusios prekybos žmonėmis, kurių židiniu neretai būdavo naujai susikūrusios Balkanų šalys. Kita vertus, susirūpinta, kad tolesnė Balkanų piliečių izoliacija lems ekonominius ir politinius neramumus bei neigiamai paveiks demokratijos raidą regione. Tuo metu padėtį regione vertinusios tarptautinės komisijos duomenimis, didžiausių sunkumų keliauti į ES patirdavo jaunesni nei 30 metų gyventojai, kurie taip pat buvo labiausiai europietiškas vertybes puoselėjanti ir už proeuropietiškas partijas balsuojanti asmenų grupė¹⁴⁴.

Vizų režimo supaprastinimo procesas susidėjo iš dviejų susitarimų: readmisijos susitarimo ir susitarimo dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo. Serbija šiuos susitarimus pasirašė 2007 m. pabaigoje ir jie įsigaliojo 2008 m. sausio 1 d. Toliau sekė paprastai ne

mažiau nei metus truncančios derybos su ES, kurių metu buvo vertinama šalies pažanga įgyvendinant ES reikalavimus ir sąlygas. Pastarieji buvo pateikti individualiai kiekvienai šaliai sudarytame veiksmų plane (angl. *roadmap*).

Kadangi 2008 m. pradžioje Serbija taip pat pasirašė Stabilizacijos ir asociacijos sutartį, jos pastangos ir rezultatai įgyvendinant veiksmų planą turėjo įtakos ne tik Serbijos galimybėms gauti bevizį režimą, bet ir užsitikrinti ES šalies kandidatės statusą. Serbijos daromos pažangos vertinimą atliko EK, kuriai papildomai talkino ES šalių narių ekspertai. Nusprendusi, kad Serbija įvykdė ES reikalavimus, EK teikė siūlymą ES Tarybai įtraukti Serbiją į vadinamąjį baltąjį Šengeno sąrašą.

Baltąjį Šengeno sąrašą, oficialiai – ES Tarybos reglamentą Nr. 539/2001, sudaro šalys, kurių piliečiams nereikia vizų trumpalaikėms kelionėms į ES. Sąrašas atnaujinamas ES Tarybos kvalifikuotos daugumos balsavimu, kuri taip pat gali išbraukti šalį iš baltojo ir įtraukti į vadinamąjį juodąjį sąrašą. Šio sąrašo šalių piliečiams būtina gauti vizas keliaujant į ES.

Serbija į baltąjį Šengeno sąrašą įtraukta 2009 m. lapkričio 24 d., pažymint, kad bevizis režimas galioja tik asmenims, turintiems biometrinius pasus. Ta pati taisyklė dėl biometrinių pasų taikoma ir kitoms Balkanų šalims. Serbijos atveju reglamente Nr. 539/2001 taip pat pažymima, kad bevizio režimo susitarimas netaikomas Kosovo gyventojams, turintiems serbiškus asmens dokumentus. Sutarta, kad prašymų dėl šių dokumentų priėmimo ir jų išdavimą reguliuos specialus Koordinavimo direktoratas Belgrade¹⁴⁵. Šis teisinis saugiklis įvestas siekiant užkirsti kelią nelegaliai Kosovo serbų migracijai į ES.

6.2. Serbijos sėkmė įgyvendinant ES sąlygas dėl bevizio režimo

Serbijai veiksmų planas dėl bevizio režimo buvo įteiktas 2008 m. gegužės 7 d., o jo įgyvendinimas

¹⁴³ Pagal Serbijos ir ES susitarimą dėl bevizio režimo, Serbija turi sudaryti dvišalius bevizio režimo susitarimus su Airija, Danija ir Jungtine Karalyste.

¹⁴⁴ International Crisis Group, *EU Visas and the Western Balkans, Europe Report* No 168, 22 November 2012, p. 1 [žiūrėta 2012 07 24]. Prieiga per internetą: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/168_eu_visas_and_the_western_balkans>.

¹⁴⁵ Council of the European Union, Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001, Brussels, November 24, 2009, 15521/09 [žiūrėta 2012 08 23]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15521.en09.pdf>>.

užtruko vienus su puse metų. Reformų procesą daugiausia palengvino gauto plano nuoseklumas, kur ES sąlygos ir reikalavimai suskirstyti į keturias grupes: dokumentų saugumas, nelegali migracija, viešoji tvarka ir saugumas, išoriniai santykiai ir fundamentaliosios teisės.

Igyvendinant ES *dokumentų saugumo* reikalavimus, 2008 m. pradžioje Serbijoje pradėtos išduoti biometrinės tapatybės kortelės ir pasai. Kadangi abu dokumentai įvesti vienu metu, susidurta su organizaciniais nesklandumais. Policijos skyriai, atsakingi už prašymų priėmimą ir naujų dokumentų išdavimą, turėjo valdyti besikreipiančiųjų srautus ir ilginti darbo valandas. Taip pat nesugebėta laikytis termino, pagal kurį seno tipo pasai turėjo nustoti galioti 2008 m. gruodžio 31 d. Seno tipo pasų galiojimo terminas buvo pratęstas tris kartus, atitinkamai iki 2009 m., 2010 m. ir 2011-ųjų gruodžio 31 d.¹⁴⁶

Serbijos patirti nesklandumai, taip pat kitų ES šalių patirtis rodo, kad naujų asmens tapatybės dokumentų įvedimas vidutiniškai trunka penkerius–septynerius metus¹⁴⁷. Neabejotina, kad su panašiais iššūkiais susidurs ir Rusija, todėl svarbu tinkamai įvertinti jos galimybes ir nustatyti realų laiką, kurio pakaktų biometriniai dokumentams įsivesti. Biometriniai pasai iki šiol išduoti ne visiems Serbijos piliečiams, todėl ir Rusijos atveju nerealu tikėtis, kad naujo tipo pasus įsigytų visi piliečiai. Daugiausia orientuojamasi į biometrinių dokumentų išdavimą į ES keliaujantiems asmenims.

Kitas svarbus ES reikalavimas dokumentų saugumo srityje – elektroninis nacionalinis gyventojų registras. Registras ne tik efektyviai kaupia ir sisteminą informaciją apie Serbijos piliečius, sutrumpina biurokratinį procesą išduodant dokumentus ir įvairias pažymas, bet ir apriboja dokumentų klastojimo galimybes. Žvelgiant į padėtį Rusijoje, kurioje duomenys apie gyventojus kaupiami valstybinio administracinio vieneto ribose ir nėra bendros nacionalinės duomenų sistemos, svarbu aktualizuoti

nacionalinio registro sukūrimą. Tik turint patikimus duomenis apie Rusijos piliečius, bus galima kontroliuoti ir užtikrinti saugų šių asmenų judėjimą Lietuvos ir ES teritorijoje.

Nelegalios migracijos srityje, be reikalavimų adaptuoti valstybės sienų apsaugą prie bendrosios ES tvarkos, Serbijai reikėjo pasirašyti bendradarbiavimo sutartis su Interpolu ir FRONTEX. Taip pat vienas svarbiausių reikalavimų Serbijai buvo sukurti ir įgyvendinti reintegracijos strategiją sugrįžtantiems asmenims, kurie dėl XX amžiaus pabaigoje Balkanuose vykusių karų ir religinės bei etninės diskriminacijos buvo priversti palikti namus ir emigruoti daugiausia į Vakarų Europą.

Šiuo metu Lietuvos ir Rusijos siena patikimai saugoma abiejų šalių sienų apsaugos pareigūnų. Taip pat baigiama įrengti sienos stebėjimo sistema, apimsianti visą Lietuvos pasienio su Rusija atkarpą. Dėl patikimos apsaugos nelegalios migracijos mastai nekelia grėsmės Lietuvos saugumui, tačiau aki-vaizdu, kad įvedus bevizį režimą su Rusija, esamas bendradarbiavimas turės suintensyvėti. Pavyzdžiui, atsiras būtinybė atviriau dalytis informacija apie ES ir Rusijos piliečius, kertančius valstybines sienas. Tai ypač aktualu pasienio pareigūnų darbui, kurie įvedus bevizį režimą, taps pirmuoju lygmeniu, lemiančiu asmens galimumą keliauti į Lietuvos ir ES ar į Rusijos teritorijas.

ES reikalavimai Serbijai dėl *viešosios tvarkos ir saugumo* apėmė prevenciją ir kovą su organizuotu nusikalstamumu, terorizmu ir korupcija. Ypač didelis dėmesys skirtas kovai su prekyba žmonėmis ir jos prevencijai. Kitaip nei kitose šalyse, Serbijoje prekyba žmonėmis apėmė ne tik seksualinį išnaudojimą, bet ir priverstinį asmens įtraukimą į nusikalstamas veikas, priverstinį darbą ir prekybą nepilnamečiais¹⁴⁸. Siekiant sumažinti šių veikų plitimą, parengtas veiks-
mų planas, į kurio įgyvendinimą įtrauktas ir Serbijos nevyriausybinis sektorius. Taip pat akcentuotas aukštas korupcijos lygis ir jo įtaka organizuotam nusikalstamumui. Deja, korupcijos mastai Serbijoje išlieka dideli, o pati problema stokoja politinės paramos¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Syshko Iryna et al. How to achieve visa free regime with the European Union: Western Balkans experience for Ukraine. *Europe without Barriers*, Kyiv, 2011, p. 23–25 [žiūrėta 2012 07 24]. Prieiga per internetą: <<http://novisa.com.ua/upload/file/WBpublicationENG.pdf>>.

¹⁴⁷ Ten pat.

¹⁴⁸ Ten pat.

¹⁴⁹ Ten pat.

Rusijai nesvetimos tokios problemos kaip korupcija, tačiau vargu ar galima tikėtis didelės ES įtakos šiuo ar panašiais klausimais. Dauguma Serbijoje įgyvendinamų reformų susijusios su šalies ilgalaikiu siekiu tapti ES nare. Tuo tarpu Rusija turi savus kovos su korupcija, organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu prioritetus ir metodus.

Išorinių santykių ir fundamentaliųjų teisių srityje Serbijai buvo pavesta užtikrinti kiekvieno šalies piliečio teisę laisvai keliauti. Piliečiams turi būti suteikiama galimybė gauti kelionės ir tapatybės dokumentus. Taip pat Serbija turėjo konkretizuoti sąlygas šalies pilietybei gauti bei užtikrinti mažumų, ypač romų, apsaugą¹⁵⁰.

6.3. Bevizio režimo poveikis

Suteikus bevizį režimą Serbijai, ES susidurta su Serbijos piliečių, daugiausia romų tautybės, bandymais piktnaudžiauti bevizio judėjimo sistema. Serbijos ir kitų neseniai bevizį režimą gavusių Balkanų šalių piliečiai naudojami laisvu judėjimu ir planuoja keliones į Vakarų Europos šalis, kurias pasiekę pateikia nepagrįstus prašymus prieglobsčiui gauti. Pavyzdžiui, 2010 m. Serbijos piliečiai pateikė 17 715 prašymų prieglobsčiui ES gauti, o tik 310, arba 2,7 proc., iš 11 635 išnagrinėtų atvejų buvo pripažinti pagrįstais ir suteiktas prieglobstis¹⁵¹. Likusiems asmenims buvo pritaikyta ES ir Serbijos readmisijos sutartis.

Daugiausia prašymų suteikti prieglobstį pateikta Belgijoje, Vokietijoje ir Švedijoje. Šiose šalyse prašymų nagrinėjimas trunka du–penkis mėnesius, o kol laukiama oficialaus sprendimo, kandidatams į prieglobstį suteikiamas laikinas apgyvendinimas ir kitos socialinės garantijos. Vadinasi, menkas pajamas turintys Balkanų gyventojai gali nemokamai „paatostogauti“ Vakaruose. Tai labai patogus būdas nuo sezoninių darbų priklausomiems asmenims, kurie siekia apsirūpinti pastoge ir maistu šalčiausiuoju metų laiku.

Reaguojant į susidariusią padėtį, Balkanų šalys raginamos imtis priemonių piktnaudžiavimui pašalinti. 2011 m. pabaigoje ES šalių narių vidaus reikalų ministrai buvo pateikę siūlymą laikinai sustabdyti bevizį režimą Serbijai ir kitoms Balkanų šalims. ES nepritarus šalių narių siūlymui ir nekintant Balkanų šalių piliečių piktnaudžiavimui, 2012 m. spalį Austrijos, Belgijos, Liuksemburgo, Olandijos, Prancūzijos ir Vokietijos vidaus reikalų ministrai nusiuntė EK laišką, kuriame buvo reikalaujama įvesti saugiklį, leidžiantį sugrąžinti vizų režimą Balkanams¹⁵². Reaguodamas į ES šalių narių skundus, Serbijos ministras pirmininkas Ivica Dačić pareiškė, kad vizų režimo sugrąžinimas labiausiai paveiks sąžiningai bevizio režimo taisyklių besilaikančius piliečius, ir pasiūlė ekonominę kompensaciją labiausiai nuo nepagrįstų prieglobsčio prašymų nukenčiančioms ES šalims¹⁵³.

Kitas bevizio režimo tarp ES ir Balkanų šalių probleminis padarinys – Balkanai tampa tarpine stotele trečiųjų šalių piliečiams, norintiems nelegaliai pakliūti į ES. Padėtis bene palankiausia Turkijos piliečiams, kuriems nereikia vizų keliauti į Balkanų šalis. Dažniausiai atvykus lėktuvu, kelionė toliau tęsiama kertant žaliąją ES ir Balkanų šalių sieną.

Neturint konkrečių nelegalaus sienos kirtimo skaičių, galimą pažeidimų mastą apibendrina tik sulaikytųjų už nelegalų sienos kirtimą skaičiai. 2010 m. ES ir Balkanų teritorijoje buvo sulaikyti 249 Turkijos piliečiai, kuriems jau buvo pavykę nelegaliai kirsti sienas. Taip pat 168 Turkijos piliečiai sulaikyti pasienio kirtimo punktuose¹⁵⁴.

Panašios padėties galima tikėtis ir bevizio režimo su Rusija atveju. Potencialiais nelegalių migrantų šaltiniais taptų bevizį režimą su Rusija turinčios Centinės

¹⁵⁰ Ten pat.

¹⁵¹ European Stability Initiative. „Presentation: Freedom of movement in a populist age – Why Balkan visa liberalization is (still) a success“, Brussels, 1 July 2012.

¹⁵² Serbia offers to pay costs of ‚fake‘ asylum-seekers. *EurActive*, 15 Oct. 2012 [žiūrėta 2012 10 18]. Prieiga per internetą: <<http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-pay-avoid-return-visa-reg-news-515405>>.

¹⁵³ Ten pat.

¹⁵⁴ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). *Western Balkans Annual Risk Analysis 2011*, April 2011, p. 17 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <<http://frontex.europa.eu/news/western-balkans-annual-risk-analysis-2011-nEPaCO>>.

Azijos šalys, išskyrus Turkmėnistaną, taip pat Baltarusija ir Ukraina.

Atsižvelgiant į pristatytą ES ir Balkanų šalių bevizio režimo problematiką, reikia pastebėti, kad dauguma Balkanų šalių piliečių vertinami kaip geros valios (*Bona aide*) keliautojai. Paskutiniame EK įvertinime teigiama, kad bevizis režimas su Balkanų šalimis atlieka pagrindinę funkciją – skatina žmogiškuosius ryšius, palengvina galimybes verslui ir kultūriniam mainams, taip pat padeda Balkanų regiono gyventojams geriau pažinti ES¹⁵⁵.

Bevizio režimo su Balkanais privalumus jaučia ir ES piliečiai. Kadangi vienodos taisyklės taikomos tiek Balkanų šalių, tiek ES gyventojų kelionėms. ES piliečiams nebetenka susidurti su kiekvienai Balkanų šaliai būdingomis savitomis taisyklėmis. Pavyzdžiui, anksčiau ES piliečiai, norintys ilgesniam laikui apsisistoti Serbijoje, turėjo per 24 valandas nuo atvykimo išsiimti dokumentą, kuris patvirtintų jų laikiną apsisistojimą. Nepasidarius minėto dokumento, grėsė piniginė bauda, kuri dažnai papildydavo korumpuotų teisėsaugos pareigūnų kišenes.

7. BEVIZIO REŽIMO POVEIKIS RUSIJOS „MINKŠTAJAI GALIAI“ IR KULTŪRINIAMS ABIPUSIAMS SANTYKIAMS

Termino „minkštoji galia“ autorius Josephas Nye apibūdina minkštąją galią kaip valstybės „galimybę patraukti (įtikinti) kitą veikėją, remiantis valstybės kultūra, politinėmis vertybėmis ir užsienio politika, kurios vertinamos kaip legitimios ir turinčios moralinį autoritetą“¹⁵⁶. „Minkštoji galia“ paprastai naudojama

siekiant daryti įtaką kitos šalies politiniam kontekstui ir rezultatams. Dažniausiai „minkštoji galia“ suvokiama kaip ilgalaikiai, specifiniai tarpusavio santykiai, apibūdinantys viešosios diplomatijos specifiką ir didinantys jos veiksmingumą.

Rusija nėra laikoma tipine „minkštąja galia“, nes jos užsienio politikoje vis dar dominuoja klasikiniai *real politik* bruožai, o santykiuose su mažesnėmis valstybėmis dažnai vyrauja dominavimo ir spaudimo strategijų naudojimas (ypač išnaudojant ekonominių ir energetinių santykių svertus). Vis dėlto šalia „kietųjų priemonių“ (pavyzdžiui, tokių kaip manipuliavimas energetinių išteklių kainomis) Rusija taip pat naudoja ir neformaliais tinklais bei kultūrinės įtakos kanalais, kurie skirti didinti simpatiją rusiškai kultūrai, plėsti rusų kalbos mokėjimą ir vartojimą bei skatinti bendrą paramą Rusijos politiniam režimui ir vykdomai politikai.

Vis dėlto, kaip pabrėžia „Chatham House“ ekspertai, kitaip nei akcentuoja J. Nye, Rusija siekia didinti įtaką nesiremianti „moralinio autoriteto“ ar „legitimumo“ sąvokomis¹⁵⁷. Rusijos įtakos plėtra yra persipynusi įvairiais tinklais: kultūriniais, ekonominiais ir politiniais. Sunku griežtai atriboti šiuos tinklus, nes kultūrinės, ekonominės (ypač susijusios su energetika) ir politinės sferos yra viena kitą skatinčios ir tiesiogiai ar neviešai remiančios. Rusijos režimui simpatizuojantys ar palaikantys jo politiką atstovai neretai gali būti apdovanojami specifiniais verslo kontraktais, išskirtinėmis prekybos sąlygomis, o dalis šių „paskatų“ gali būti perduodamos veikėjams, turintiems įtakos priimant politinius sprendimus. Pats Rusijos režimo pobūdis (politikos ir verslo simbiozė) atitinkamai projektuoja ir skatina tokių pat santykių plėtrą ir potencialios įtakos šalyse.

Lietuva taip pat yra natūrali rusiško politinio verslo įtakos objektas. Iki šiol daugiausia šie interesai reikšdavosi energetinių interesų srityje, kur net ir pačioje Rusijoje egzistuoja tam tikra skirtingų interesų grupių konkurencija. Iš dalies dėl to labai tikslingos ir nuoseklios švelniosios įtakos plėtros Lietuvoje strategijos nebuvo. Ji galėtų būti vadinama „inertiška“

¹⁵⁵ European Commission, Second report on the post-visa liberalization monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, Brussels, December, 7, 2011 [žiūrėta 2012 10 16]. Prieiga per internetą: <[¹⁵⁶ Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Books, 2004.](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fregistre%2Fdocs_autres_institutions%2Fcommission_europeenne%2Fsec%2F2011%2F1570%2FCOM_SEC%282011%291570_EN.pdf&ei=m4GOUNimN8ap4gShmYG4Aw&usq=AFQjCNEhHb0LWcY ZmmzJWFOU5jZZ6x5SfW&sig2=dgp2350wV1Zyemls2KUF BQ>.</p></div><div data-bbox=)

¹⁵⁷ Grigas Agnia. *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*. Chatham House, Russia and Eurasia Programmed, August 2012, p. 9.

– paremta bendru polinkiu buvusiose sovietinėse respublikose išlaikyti politinę, ekonominę ir kultūrinę įtaką, skatinti rusakalbių mažumų emocines ir kultūrinės sąsajas su Rusija, išlaikyti poveikį informacinei erdvei. Vis dėlto, palyginti su Latvija ir Estija, kuriose daug didesnė rusakalbių mažuma, Lietuvoje Rusijos „minkštosios galios“ poveikio priemonės taikomos ne taip ekspansyviai.

Bevizis režimas Rusijai gali turėti dvejetainį poveikį. Pirmiausia, tai bus galimybė stipriau reikštis Rusijos „minkštajai galiai“ Europoje ir, reikia pabrėžti, ypač posovietinėje erdvėje. Antra, bevizis režimas, kaip teigia „Carnegie Endowment“ ekspertai, yra vienas stipriausių ES minkštosios galios instrumentų¹⁵⁸.

Įvedus bevizį režimą su ES šalimis ir, tikėtina, išaugus Rusijos gyventojų srautams į Lietuvą bei kitas Baltijos šalis, **atsiras papildomų motyvų ir pretekstų didinti** Rusijos įtaką šiose šalyse ir „minkštosios galios“ priemonėmis.

Didėjant Rusijos turistų srautui Lietuvoje, gali išaugti pramoginių, kultūrinių renginių paklausa. Rusijos pramogų sektoriaus atstovai tradiciškai yra įtraukę Lietuvą kaip vieną veiklos objektų. Neretai tai yra ne vien komerciniai renginiai (pavyzdžiui, įvairūs koncertai), bet ir remiami Rusijos valstybinių fondų (pavyzdžiui, „Ruskij Mir“). Tai suteiktų didesnes galimybes ir Vilniuje statomų Maskvos namų veiklai. Didėjant rusiškos populiarosios kultūros ekspansijai, ypač pagrindiniuose turizmo taškuose, Lietuva gali tapti vis mažiau patraukli Vakarų turistams.

Lietuvos paslaugų sektoriuje gali padidėti rusų kalbos poreikis. Ne tik turizmo, bet ir kituose paslaugų sektoriuose gali sustiprėti poreikis gerai mokėti rusų kalbą (pavyzdžiui, jau šiuo metu tokia tendencija matoma didžiuliuose prekybos centruose dėl didelio prekeivių skaičiaus iš Baltarusijos). Tai gali iškreipti dabartines užsienio kalbų mokymo tendencijas – darbdaviai vis dažniau gali akcentuoti rusų kalbos mokėjimą, moksleiviai ir studentai – dažniau rinktis rusų kalbą (kaip antrąją ar net kaip pirmąją užsienio

kalbą). Ši tendencija gali sumažinti Lietuvos paslaugų sektoriaus patrauklumą turistams ir verslininkams iš kitų ES šalių, o mažėjantis kitų Europos kalbų populiarumas – mažinti bendrą lietuvių išprusimą. Rusų kalbos mokymu gali užsiimti vis daugiau Rusijos finansuojamų institucijų (dar 2009 m. Lietuvoje buvo atidarytas Rusų kalbos centras, finansuojamas fondo „Ruskij mir“).

Įtakos informacinei erdvei didinimas. Su turistų skaičiaus didėjimu ir rusų kalbos vartojimo augimu gali būti susiję ir bendro informacinio lauko pokyčiai. Pastaraisiais metais pastebimas rusiškų informacijos priemonių (tokių kaip „Ruskoje Radio“, „Pervyj Baltijskij kanal“) populiarumo mažėjimas. Jei bevizis režimas su Rusija padidintų rusų kalbos patrauklumą, tikėtina, kad populiarensnės taptų ir rusiškos informacinės priemonės. Atitinkamai gali išaugti jomis transliuojamos informacijos (kuri atspindi Rusijos režimo poziciją ir kartais gali prieštarauti Lietuvos nacionaliniams interesams) sklaida ir poveikis. Didėjant motyvams daugiau dėmesio skirti Baltijos šalių informacinei erdvei, gali būti siekiama įsigyti ir egzistuojančias nacionalines žiniasklaidos priemones.

Padidėtų pretekstas ginti Rusijos piliečių teises. Padidėjus Rusijos piliečių srautui Lietuvoje, neišvengiamai didėtų ir tam tikrų neteisėtų jų veikų ar incidentų tikimybė (pradedant nuo įvairaus pobūdžio kriminalinių nusikaltimų, eismo avarių ir pan. ir baigiant specialiuoju tarnybų neteisėta veika). Rusijos oficialiosios institucijos gali turėti vis daugiau pretekstų viešai reaguoti ar net kištis į Lietuvos teisėsaugos institucijų darbą, reikalauti paleisti įtariamus įvairiais nusižengimais Rusijos piliečius. Kai kuriais atvejais tai gali kelti politinę įtampą net aukščiausiu lygiu. Kita priežastis didinti įtaką ir spaudimą Lietuvai – nusikaltimų Rusijos piliečiams išaugimas. Tai gali tapti pretekstu Rusijai kaltinti lietuvius antirusiškais nuotaikomis ir skatinti šalies viduje nepakantumą Lietuvai, lietuviškoms prekėms ir pan.

Dingus vizų barjerui, didėja įvairių tikslinių grupių (jaunimo organizacijų, istorikų, menininkų) mobilizacijos vizitams į Lietuvą galimybė. Rusijos nevyriausybinių organizacijų ir fondai galės paprasčiau kviesti svečius, lektorius iš Rusijos, ypač jei bus reikalingi vieši renginiai balansuojant Lietuvos poziciją dėl okupacijos žalos atlyginimo ar tariamo „istorijos klastojimo“. Prisiminus Bronzinio

¹⁵⁸ Trenin Dmitri et al. *Russia on the Move*, June 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://carnegieendowment.org/2012/06/01/russia-on-move/b14p>>.

kario istoriją Estijoje, incidento ar provokacijų mastai ir grėsmė gali būti gerokai didesni.

Rusijos turistų srauto didėjimas ir jo įtaka Lietuvos paslaugų sektoriui gali turėti dvejopą pobūdį. Viena vertus, Lietuvos verslui (susijusiam su turizmo sektoriumi) tai gali būti papildomų pajamų šaltinis, todėl į rusus gali būti žiūrima palankiai, kaip į pelningą verslą; atitinkamai Lietuvos valdžios institucijoms gali didėti spaudimas iš vietos verslininkų, kad būtų kuriama kuo palankesnė aplinka Rusijos piliečiams. Kita vertus, turistų iš Rusijos dominavimas Lietuvos turizmo sektoriuje gali keisti Lietuvos turizmo sektoriaus patrauklumą kitų šalių potencialiems turistams (kaip žinoma, egzistuoja gana ryškūs turizmo objektų skirstymai pagal tai, iš kokių šalių atvykstantys turistai vyrauja konkrečiame kurorte ar šalyje) ir net paties turizmo sektoriaus veiklos stilių. Tai gali turėti įtakos visam Lietuvos, kaip valstybės, įvaizdžiui.

Rusijos kultūrinės ir informacinės ekspansijos į Lietuvą didėjimas bevizio režimo atveju būtų neišvengiamas. Be kitų iššūkių ir rizikos, tai gali turėti neigiamos įtakos ir Lietuvos tautinių mažumų integracijos galimybėms – rusų, lenkų tautinių mažumų atstovams gali būti mažesnis poreikis naudotis lietuviškais informacijos šaltiniais, geriau mokėti lietuvių kalbą.

Dabartinis vizų režimas psichologiškai ir politiškai Baltijos šalis tolino nuo Rusijos. Įvedus bevizį režimą, pačios Rusijos informaciniame ir kultūriniame diskurse grįžtų ar sustiprėtų vadinamojo artimojo užsienio, kurio statusas būtų taikomas visai „Pribaltikai“, kategorija. Atitinkamai ir politinis dėmesys, kišimasis į Baltijos šalių vidaus reikalus Rusijos viešojoje erdvėje būtų traktuojamas bemaž kaip „legitimus“.

Vis dėlto reikia pripažinti, kad Rusijos valdžios „minkštosios galios“ supratimas pasireiškia ne per partnerystę ir pridėtinės vertės siekimą, o per įtaką tikslo valstybės nuomonei ar kartais ne manipuliaciją ja¹⁵⁹. Rusijos „minkštosios galios“ pastangos daugiausia veikia tuos, kurie ir taip yra angažuoti,

todėl pagrindinis tokios politikos laimėjimas būtų palaikančiųjų ar Rusijos rėmėjų būrio išlaikymas. Poveikis Lietuvai šia prasme yra gana ribotas. Lietuvos gyventojų akimis, Rusija yra nedraugiškiausia Lietuvai valstybė¹⁶⁰ – taip mano net 61,5 proc., o draugiška Rusija vadina tik 5,6 proc. gyventojų. Visa tai rodo, kad Lietuvos gyventojų imlumas Rusijai yra gana žemas, ypač kol Rusijos „minkštosios galios“ politika nėra gana lanksti.

Kita vertus, Rusijos įtaka Lietuvos užsienio politikai svarbiame Rytų partnerystės regione yra daug stipresnė ir pasireiškia šiais elementais: 1) didžiule darbo rinka, 2) kalbos artumu, 3) bendra kultūra, 4) milžiniškais energetikos ištekliais. Oficialiai Rusijoje dirba tik apie 3 mln. žmonių iš NVS, tačiau realiai šis skaičius yra apie keturis kartus didesnis. Teigiama, kad Rusijos darbo rinkoje dirba 2,5 mln. armėnų, Ukrainos ir Azerbaidžano piliečių yra po 2 mln., gruzinų – apie 1 mln., baltarusių – 700 tūkst., o moldavų – daugiau nei 300 tūkst.¹⁶¹ Dėl šios priežasties reikia aptarti bevizio režimo poveikį Rusijos „minkštajai galiai“ šiame regione:

Rusijos prestižo ir statuso klausimas. „Pew Global Research“ tyrimas rodo daugumos rusų įsitikinimą, kad Rusija nėra mėgstama valstybė – taip mano 55 proc. respondentų. Tik 31 proc. sutiktų, kad Rusija yra mėgstama pasaulyje. Vis dėlto net 73 proc. mano, kad Rusija turi būti labiau gerbiama, šis požiūris gana tolygiai pasiskirstęs tiek įvairaus amžiaus, tiek ir skirtingose išsilavinimo bei pajamų grupėse¹⁶². Rusijos imperines ambicijas laiko natūraliomis net 44 proc. gyventojų, o priešinasi tam 31 proc. Nuo 1991-ųjų matomas imperialistinio mąstymo augimas 7 proc. Taigi, pirma, bevizio režimo galimybė stiprintų V. Putino pozicijas Rusijoje. Antra, bevizio režimo

¹⁶⁰ Ramonaitė A. et al. *Tarp Rytų ir Vakarų: Lietuvos visuomenės geopolitinės nuostatos*. Vilnius: Versus Auerus, 2007, p. 29.

¹⁶¹ Dr. Sandschneider Eberhard. Limits to Russian Soft Power in the Post-Soviet Area 2012. *GDAP analyse*, No. 8, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21791>>.

¹⁶² Pew Research Center. Russians Back Protests, Political Freedoms And Putin, Too. *Attitudes Project*. 23 May 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-Russia-Report-FINAL-MAY-23-2012.pdf>>.

¹⁵⁹ Dr. Sandschneider Eberhard. Limits to Russian Soft Power in the Post-Soviet Area 2012. *GDAP analyse*, No. 8, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21791>>.

įvedimas būtų signalas kitoms regiono valstybėms, kad Rusija suvokiama kaip konstruktyvi ir patikima partnerė bei kaimynė. Tai bus taip pat ir netiesioginis pripažinimas, kad svarbiausia yra ne reformos ar pažanga žmogaus teisių srityje, bet valstybės galia ir įtaka. Be to, Rusija yra suinteresuota bevizį režimą su ES gauti anksčiau nei kitos NVS valstybės. Tai galima paaiškinti geopolitiniais motyvais: bevizis režimas ne tik padidintų Rusijos prestižą posovietinėje erdvėje (padidintų rusiško paso populiarumą ir leistų Rusijai kaimynių atžvilgiu politikoje remtis formule „kelias į Europą eina per Rusiją“), bet ir apribotų ES galimybes skatinti NVS valstybes artėti prie ES taisyklių, nes bevizis režimas jau nebebūtų išskirtinė ES paskata Rytų partnerystės valstybėms.

Rusijos pilietybės ir paso patrauklumas. Rusijos pasų ir pilietybės populiarumas turėtų tapti panašus į Jugoslavijos pasą Šaltojo karo metais. Rusijos paso patrauklumas posovietinėje erdvėje turėtų neigiamų padarinių gana trapioms Rytų partnerystės regiono valstybėms, o užsitęsusių konfliktų sprendimas taptų dar problematiškesnis.

Suderinamumas su Rytų partnerystės iniciatyva. Kyla klausimas, kaip bevizis režimas būtų suderinamas su ES politika Rytų partnerystės valstybių atžvilgiu. Bevizio režimo galimybė reikštų signalą, kad Rytų partnerystės valstybėms kelias į Europą per Rusiją (Eurazijos sąjungą) galbūt yra ir paprastesnis, ir efektyvesnis.

Dilema dėl ES pozicijos dėl Abchazijos ir Cchinvalio regiono. Abchazijos ir Cchinvalio regionai yra lokalesnis, bet daug aštresnio pobūdžio – jeigu Rusija teikia biometrinius pasus ir šių regionų gyventojams, tuomet tai reikštų koliziją su Gruzijos okupacijos bei Rusijos pasų abchazams bei Cchinvalio gyventojams nepripažinimu. Maža to, tai rodytų galimus ir gana komplikuotus santykius su Gruzija.

Išvardintą grėsmė Lietuvai egzistuoja, tačiau reikia pripažinti, kad „minkštosios galios“ raiškiai fizinių sienų klausimas nėra itin svarbus. Dėl šios priežasties bevizio režimo poveikis Rusijos „minkštajai galiai“ Lietuvoje neturėtų būti didelis. Tikėtinausia tiesioginė grėsmė Lietuvai galėtų būti minėtų tikslinių grupių mobilizacija, kuriai būtina numatyti saugiklius.

Kita vertus, netiesioginė grėsmė akivaizdžiai susijusi su Lietuvos užsienio politikos prioritetais ir Rusijos įtaka Rytų partnerystės regione. Jau aptartai grėsmei svarstyti šie scenarijai:

- *status quo* išlaikymas;
- bevizis režimas su Rusija, ignoruojant Abchazijos ir Cchinvalio klausimą – silpniausia ES pozicija, reikštų nuolaidžiavimą Rusijai bei kvėstionuojantį ES įsipareigojimus bei prestižą;
- bevizis režimas su Rusija siejamas su sąlygomis spręsti užsitęsčius konfliktus – stipriausia ES pozicija, derinant vilkinimo strategijos ir kietų derybų principus. ES, viena vertus, išlaikytų atvirumo perspektyvą, tačiau su aiškiais sąlygiškumo elementais (ne techniniais, bet politiniais). Tokiu būdu Rusija pati priversta rodyti suinteresuotumą – taigi „derybų kamuolys“ permetamas Maskvai;
- bevizis režimas su Rusija svarstomas ir įgyvendinamas lygiagrečiai su bevizio režimo perspektyva Rytų partnerystės valstybėms, siekiant užkirsti kelią Rusijos „minkštosios galios“ potencialiai sklaidai.

Galų gale egzistuoja nuomonė, kad bevizis režimas galėtų tapti tikrąja Rusijos modernizacijos platforma¹⁶³ ir gerokai sustiprintų ES „minkštąją galią“ pačioje Rusijoje. Europa yra patraukli rusams dėl daugelio priežasčių, o šis potencialas nėra išnaudojamas. Vizų režimas riboja Rusijos piliečių galimybes lankytis Europoje, todėl jie yra įkalinti savo sovietinio palikimo ir mąstysenos narve¹⁶⁴. Bevizis režimas, galimybės pamatyti ir pažinti Europos valstybes galėtų keisti šią padėtį, o tai ilgalaikėje perspektyvoje galėtų net tapti politinės Rusijos modernizacijos prielaida. Lietuvai, kuri, Rusijos gyventojų akimis, yra viena nedraugiškiausių valstybių (taip mano 42 proc. respondentų, o draugiška vadina tik 1 proc.)¹⁶⁵, įvaizdžio klausimas ir patrauklumas, ypač siekiant išnaudoti verslo bei turizmo galimybes, yra itin aktualus.

Apibendrinant reikia pastebėti, kad ES kol kas neišnaudoja bevizio režimo klausimo derybose, o potencialo derybinei erdvei yra nemažai – daugu-

¹⁶³ Utkin Sergey. Visa-Free: Modernising Russians. *EU-Eurasia Centre review*, Issue 15, 2010 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC_review_XV_ENG.pdf>.

¹⁶⁴ Ten pat.

¹⁶⁵ Ramonaitė A. et al. *Tarp Rytų ir Vakarų: Lietuvos visuomenės geopolitinės nuostatos*. Vilnius: Versus Auerus, 2007, p. 32.

ma Rusijos verslininkų, elito atstovų šiuo klausimu yra ypač suinteresuoti dėl turimų banko sąskaitų bei nekilnojamojo turto, taip pat studijuojančių vaikų Europoje. Europa jiems visuomet būtų tam tikras saugumo užtikrinimas, jei Rusijoje reikalai staiga imtų blogėti¹⁶⁶. Maža to, Rusijos valdžios atstovų spaudimas ir vieši pasisakymai suteikia geras startines derybines pozicijas Briuseliui, nes, atrodo, kad Rusijai laiko rėmai yra svarbesni.

8. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMAS IR LIETUVOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS ADAPTACIJA

8.1. Institucijų adaptacija

Bevizio režimo įvedimas neišvengiamai lemtų Lietuvos institucijų veiklos pokyčius, atsisakant, prisii- mant ar transformuojant atskiras funkcijas, numatant naujų priemonių taikymą ir turimų išteklių naudojimą aptarnaujant keleivių srautus. Šioje vietoje taikomas veiklos procesų valdymo (angl. *business process management*) požiūris, kuris leidžia modeliuoti proceso veiksmus įgyvendinant pačią jo paskirtį, atsakomybių pasiskirstymą tarp proceso dalyvių, analizuoti išteklių pakankamumą ir efektyvinimo galimybes.

Taikant Šengeno taisyklės, dauguma reikalavimų, skirtų valstybės institucijoms, yra savotiška duotybė, tačiau įgyvendinimo lygyje palikta erdvės atskiriems pakeitimams, juolab kad suteikiant bevizį režimą Rusijai, atsiranda galimybė teikti pasiūlymus ir dėl strateginio pobūdžio pakeitimų ne vien Lietuvoje, bet ir ES lygiu. Analizuojant ne konkrečių institucijų veiklą, tačiau bendrą su keleivių srauto aptarnavimu susijusių institucijų – URM konsulinių tarnybų, VSAT, Muitinės departamento, Migracijos tarnybos, Policijos departamento – veiklos lauką, galima pastebėti tarpusavio veiklų priklausomybę, vienų institucijų funkcijoms plečiantis, kitoms siaurėjant ar išliekant nepakitusioms. Pokyčius taip pat žymi ne vien funkcijų pasikeitimai, bet ir veiklos apimčių pokytis. Įvedus

bevizį režimą, galima prognozuoti šią tendenciją:

URM konsulinių tarnybų atveju mažės ir atskiros funkcijos, ir aptarnavimo srautas. Kaliningrado tranzito programos tęstinumo atveju, veiklos sumažėjimas nebūtų itin didelis.

VSAT atveju turėtų plėstis ir funkcijos, ir aptarnavimo srautas.

Policijos departamentui, Muitinės departamentui ir Migracijos departamentui didesnių funkcijų pokyčių nebus, tačiau šiek tiek turėtų padaugėti veiklos.

Proceso pokytis. Šiuos pokyčius iliustruoja paties keleivių aptarnavimo (kontrolės) proceso¹⁶⁷ išdėstymas. Galima išskirti kelis pagrindinius etapus planavimo ir operatyviniame lygmenyse, kuriuose Lietuvos institucijos atlieka privalomas funkcijas:

1 etapas. Pasirengimas¹⁶⁸, pavyzdžiui, duomenų bazių, klasifikatorių, rizikos veiksnių prognozė, prevencinių veiksmų taikymas, informacijos analizė (planavimas, neoperatyvinis lygmuo) – atsakingos visos institucijos.

2 etapas. Vizų išdavimas (operatyvinis lygmuo) – atsakinga URM.

3 etapas. Keleivių tikrinimo procedūros prie išorinės sienos (operatyvinis lygmuo realiuoju laiku¹⁶⁹) – atsakinga VSAT, taip pat dalyvauja Muitinės departamentas.

4 etapas. Migracijos kontrolė (operatyvinis lygmuo) – atsakingas Migracijos departamentas.

5 etapas. Vidaus saugumo užtikrinimas – atsakingas Policijos departamentas.

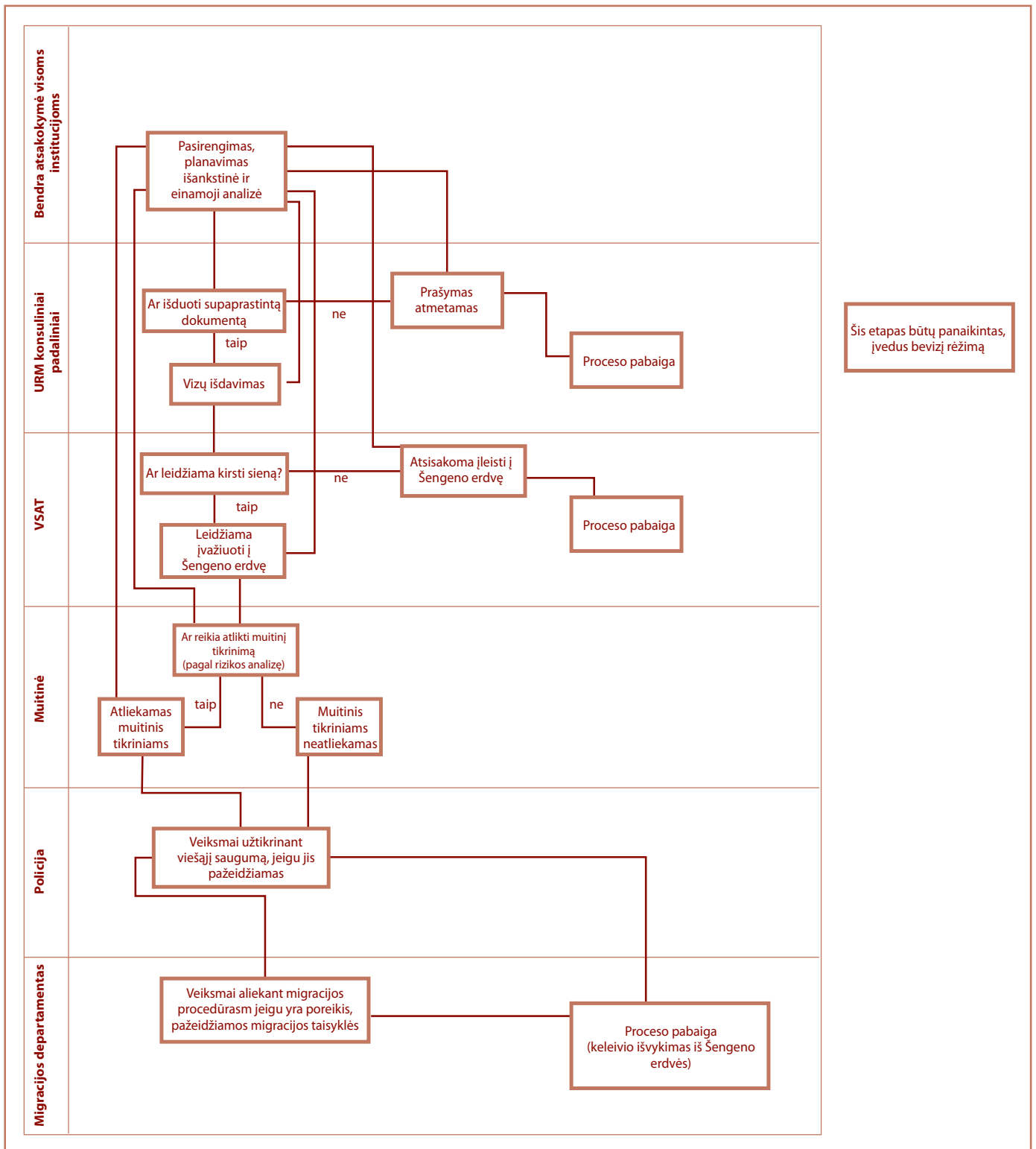
¹⁶⁶ Judah Ben, Kobzova Jana, Popescu Nicu. Dealing With a Post BRIC Russia. *European Council on Foreign Relations*. London: ECRF, November 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://ecfr.eu/page/-/ECFR44_POST-BRIC_RUSSIA.pdf>.

¹⁶⁷ Šį procesą taip pat galima laikyti migracijos proceso kontrole.

¹⁶⁸ Turima omenyje *back office* pobūdžio veikla, kuri, nebūdama operatyvinio pobūdžio (pastaroji būdinga *front Office* padaliniams) veikla, yra sunkiau apibrėžiama, tačiau būtent ji apima bendradarbiavimo, rizikos valdymo, strateginio planavimo, žvalgybos, tyrimų ir kitas sritis. Žr. *Better management of EU borders through cooperation. Study to identify best practices on the cooperation between border guards and customs administrations working at the external borders of the EU*, Centre for the Study of Democracy, 2011.

¹⁶⁹ Realioju laiku klaidų tikimybė yra didesnė, todėl itin svarbus geras pasirengimas (realaus laiko analogai, pavyzdžiui, skambučių centro veikla ir pan.).

2 schema. BPMN standartu pateikiama keleivių, vykstančių iš ne Šengeno erdvės, aptarnavimo (kontrolės) procesas



Schemos sudarymo priemonė: „Bizagi Process Modeler“

Pirmasis etapas nėra operatyvaus pobūdžio, todėl keleivių srautui aptarnauti įtakos veikiausiai neturės. Tačiau akivaizdu, kad atsisakius ar bent iš dalies atsisakius antrojo etapo, atsakomybė perkeliama kitiems etapams. Penktasis etapas nėra specialiai skirtas keleiviams aptarnauti (atvykstančiųjų kontrolei), tačiau aptariant bendrą institucijų veiklos pokyčių lauką, jį aktualu analizuoti, nes jis taip pat generuoja vidaus saugumui skirtos veiklos apimtį.

Sąnaudų valdymo prasme trumpesni (mažiau grandžių turintys) procesai paprastai yra efektyvesni¹⁷⁰, net jeigu ir kitos vidinės proceso grandys prisiima didesnę krūvį nei anksčiau. Tai reiškia mažesnę institucinių asignavimų poreikį, tačiau šio pastebėjimo nereikia pervertinti, nes sąnaudos mažėja aptarnaujant statistinį veiklos srauto vienetą. Pavyzdžiui, tos pačios 1 tūkst. operacijų tampa pigesnės¹⁷¹. Pažymėtina, kad sutrumpėjęs ir palengvintas procesas gali padidinti patį srautą (ką rodo dėl turizmo ir migracijos didėjančios Rusijos piliečių sienos kirtimo į Lietuvą skaičius), todėl absoliučios institucinės sąnaudos (naudojami ištekliai) gali būti ir didesnės nei dabartinės, skirtos aptarnauti galiojantį vizų režimą. Papildomų sąnaudų taip pat gali susidaryti dėl didesnio srauto kylančios rizikos atskiroms sritims, pavyzdžiui, nusikalstamumas, nelegali migracija, kontrabanda ir pan. Būtina šią riziką atskleisti ir nurodyti, kurie prevenciniai veiksmai ir taikomos priemonės lemia sąnaudų padidėjimą.

8.2. Institucijų pokyčių detalizavimas ir sąlygos tinkamai adaptacijai

Šiam įvertinimui atlikti būtina prognozuoti, kaip keisis konkrečių institucijų operacijos, standartinės veiklos apimtys ir tam reikalingi ištekliai:

- **Kiek padaugės sienos kirtimo atvejų?** Ekonometriniai duomenys (žr. 2 skyrių) rodo, kad migracijos srautas turėtų labiau padidėti tik pirmaisiais metais – iki maždaug 24 proc. (optimistiniu atveju) arba 13 proc. (pesimistiniu).

VRM nuomone¹⁷², Rusijos piliečių judėjimo srautas tiek iš Rusijos Kaliningrado srities, tiek iš Baltarusijos pusės, įskaitant ir oro uostą, būtų daugmaž tapatus, nes tiek iš vienos, tiek iš kitos pusės atvyksta panašūs skaičius šios šalies piliečių. Pažymėtina, kad padidėjęs srautas lems mažesnę sienos pralaidumą esant dabartiniams ištekliams. Pralaidumą mažins ne vien sienos kirtimo, tačiau ir muitinio tikrinimo procedūros, nes, tikėtina, padaugės bandymų neteisėtai įvežti akcizais apmokestinamas prekes.

- **Kiek prailgės keleivių tikrinimo procedūra prie sienos?** Šiuo metu standartinis keleivio kontrolės laikas yra apie 18–30 sek. (turintiems teisę laisvai judėti) ir 40–120 sek. užsieniečiams (tinkamai įrengtose patikros vietoje). Panaikinus vizų kontrolę, patikros laikas galėtų pailgėti apie 50 proc. – 60–180 sek.¹⁷³
- **Kiek tai pareikalautų didesnio pareigūnų skaičiaus arba kiek prailgins eiles?** Padidėję sienos kirtimo atvejai ir ilgesnės keleivių tikrinimo procedūros akivaizdžiai sumažins sienos pralaidumą ir padidins eiles pasienyje esant dabartinėms tendencijoms. Didesnį dėmesį pasienio kontrolei taip pat lems ir didesnė kontrabandos tikimybė (žr. 3 skyrių). Pralaidumui didinti reikės papildomų išteklių (šiuo metu tikrinimus atlieka 192 pareigūnai (į abi puses-atvykimas/išvykimas) ir (arba) papildomų investicijų į infrastruktūrą, darbo priemones ir efektyvesnę darbo organizavimą. Šios studijos ekonominio poveikio analizėje (žr. 4 skyrių) pateikiamas tikėtinas finansinių sąnaudų poreikis Muitinės departamentui ir VSAT tarnyboms.

¹⁷⁰ Levin Henry M. Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications. SAGE Publications 2000.

¹⁷¹ Ireland L., Domino. How Customer experience can tip everything in your business toward better financial performance, Saint Paul, 2009.

¹⁷² 2012 m. lapkričio 30 d. el. paštu pateikta VRM informacija. Taip pat pažymima, kad labiau padidėtų lengvųjų transporto priemonių ir jomis vykstančių asmenų srautas, taip pat srautas asmenų, vykstančių traukiniais. Šiandien pagal esamą reglamentavimą šios šalies piliečiai gali vykti per tarptautinius pasienio kontrolės punktus (PKP), t. y. visi PKP su Rusijos Kaliningrado sritimi – Nidos, Panemunės, Ramoniškių, Kybartų automobilių kelių ir Kybartų geležinkelio PKP, ir su Baltarusija – Medininkų, Lavoriškių, Šalčininkų, Raigardo automobilių kelių ir Kenos geležinkelio PKP. Galbūt mažiau paliestų kraštutinius kampus, t. y. Nidos ir Raigardo PKP. Pagal Šengeno teisyną Rusijos piliečiams taikomas nuodugnus patikrinimas.

¹⁷³ Ten pat.

- **Kiek procentų dėl Rusijos piliečių atvykimo didės nusikalstamumas?** Analizė rodo, kad migracijos srautui didėjant 13–24 proc., nusikaltimų augimas neviršytų 3 proc. (žr. 4 skyrių). Dėl padidėjusių rizikų (grėsmių) valdymo Policijos departamentas išskiria atskirų kaštų būtinybę: 1) IT sektoriaus techninės bazės atnaujinimo/patobulinimo mastų ir kaštų (POLIS sistemos atnaujinimas už 500 000 Lt) tobulinimo darbai, susiję su rusų kalbos ir jos transliteracijos naudojimu visuose Lietuvos policijos registruose ir informacinėse sistemose, kuriose kaupiami demografiniai duomenis ; 2) biologinio, cheminio ir radioaktyvaus užterštumo nustatymo įrenginiai (**5 vnt.; 1 vnt ~ 70 000 Lt.**); 3) teroristinių išpuolių tikimybės prevencija, grėsmių likvidavimas ir rinktinės „Aras“ naudojamų priemonių įsigijimas (virš kelių mln. litų). Šiuo metu sunku daryti išvadą, kurie kaštai yra būtini būtent dėl bevizio režimo su Rusija įvedimo: nebuvo pateikta konkrečių duomenų, leidžiančių apibrėžti detalesnes prognozes, apibrėžti rizikų dinamiką. Nors dalis poreikio, tikėtina, bus galima pagrįsti detalesniais skaičiavimais vėliau – bevizio su Rusija perspektyvai tapus aiškesne.
- **Kokį realų URM išteklių taupymą gali lemti bevizis režimas?** Šiuo metu konsulo metinės išlaidos (pavyzdžiui, Kaliningrade mažesnės sąnaudos nei Maskvoje ar Sankt Peterburge) sudaro apie 120 tūkst. Lt per metus, įskaitant darbo užmokestį ir kitas išlaidas¹⁷⁴, kurjerio išlaidos sudaro maždaug 65 tūkst. Lt per metus (iš viso apie 45 konsulai), taip pat programoje dirba valstybės tarnautojai, IT specialistai, kiti darbuotojai, kurių atlyginimas paprastai viršija kurjeriams skirtas išlaidas. Galima teigti, kad bevizio režimo atveju kurjerių etatų mažinimas leis sutaupyti nemažą sumą,¹⁷⁵ o konsulų ar kito personalo etatų sumažinimas galėtų būti tik dalinis, nes bevizis režimas padidintų atskirų kitų veiklų apimtis.
- **Kokius naujus veiksmus reikėtų atlikti, jeigu būtų taikomas bevizio režimo modelis, panašus į JAV ESTA programą?** Atsirasų elektroninio autorizavimo procesų priežiūra, duomenų bazių tvarkymas, rizikos profilių priežiūra. Ši veikla, tikėtina, bus paskirstyta tarp URM konsulinę veiklą atliekančių padalinių ir VSAT. Taip pat pažymėtina, kad konsulinio pobūdžio veikla padidės aptarnaujant Rusijoje keliaujančius, studijuojančius ar dirbančius Lietuvos gyventojus.
- **Kokius naujus veiksmus reikėtų atlikti, jeigu būtų taikoma atvykimo ir išvykimo sistema?** Reikėtų integruoti nacionalines duomenų bazes su bendra duomenų baze, operatyviai ir analitiškai stebėti srauto pokyčius, analizuoti riziką. Taip pat tikėtina, kad įgyvendinant šią sistemą, procesą prižiūrinčios agentūros (įstaigos) būtų lokalizuotos atskirose išorinė ES sieną prižiūrinčiose valstybėse. Jeigu jos padalinys veiktų Lietuvoje, šią veiklą funkcinė prasme galima būtų susieti su VSAT darbu. Tokiu atveju pagrindas esminei VSAT funkcijų, procesų ir struktūros peržiūrai būtų itin didelis.
- **Kaip keisis prioritetai sprendžiant migracijos klausimus?** Turėtų išaugti poreikis Rusijos piliečių atžvilgiu vykdyti prevenciją piktnaudžiavimui naudotis Lietuvos politinio prieglobsčio teikimo sistema, gerinti prieglobsčio prašytojų laikino priėmimo sąlygas pasienyje, trumpinti akivaizdžiai nepagrįstų prieglobsčio prašymų nagrinėjimo terminus, mažinti neišnagrinėtų prieglobsčio prašymų skaičiaus augimą, Šiuo atveju, įvedus bevizį režimą, investicijos į procedūrų ir infrastruktūros gerinimą, taptų aktualus ir Migracijos departamento bei jai pavaldžių padalinių atveju.

¹⁷⁴ Skaičiavimams naudoti 2010 m. STS duomenys. Į statistiką neįtrauktas tuo metu buvusio tik vieno konsulo Sankt Peterburge atvejis, nes galima laikyti, kad dalis didesnio darbo užmokesčio ir kitų išlaidų buvo už didesnį nei vieno etato darbo krūvį.

¹⁷⁵ Vien kurjerių atsisakymas leistų sumažinti sąnaudas apie 3 mln. Lt per metus. Pažymėtina, kad tai nebūtų realūs Lietuvos biudžeto sutaupymai, nes išlaidos šiuo metu padengiamos iš Specialiosios Kaliningrado tranzito programos.

Naujų sistemų, programų įgyvendinimas. Bevizio režimo įvedimo atveju, JAV ESTA programos analogo ir (ar) atvykimo ir išvykimo sistemos įdiegimas būtų vienas svarbesnių pakeitimų, kurio Lietuva galėtų reikalauti užtikrinant pakankamą rizikos veiksnių valdymą, informacijos kaupimą (panaudojimą) apie nepatikimus asmenis, jų keliamą grėsmę, buvusius pažeidimus. Lietuvai būtų aktualu dalyvauti ne tik diegiant šias sistemas, bet ir jas kuriant. Kadangi išorinę rytinę ES sieną turinčios valstybės dėl kylančių grėsmių yra pažeidžiamesnės, aktualu būtų reikalauti, kad, pavyzdžiui, atvykimo ir išvykimo sistemos atžvilgiu būtų integruotos nacionalinės duomenų sistemos su centrinėmis (išsaugant jau dabar sukauptą informaciją).

ES kofinansavimas. Lietuvos pozicija – šių programų įgyvendinimas Lietuvoje būtų finansuojamas iš ES lėšų, taip pat esant tokiam finansavimui aktualu tęsti dar stojimo į Šengeno erdvę metu pradėtą bendradarbiavimą su kitų šalių ekspertais, pavyzdžiui, interviu su URM specialistais minėtą sėkmingą bendradarbiavimą su Vokietijos ekspertais.

Jau minėta, kad Kaliningrado tranzito programos tęstinumas apibrėžtam laikotarpiui būtų vienas pagrindinių Lietuvos keleivių aptarnavimo (kontrolės) procese dalyvaujančių institucijų interesas sėkmingai prisitaikyti prie pokyčių. Kaip ir esamuoju metu, tikslinga siekti užsitikrinti ES finansinę perspektyvą numatytam periodui.

Funkcijų peržiūra, reorganizacija. Dėl padidėjusios atsakomybės užtikrinant ES išorinės sienos apsaugą, adaptuojantis prie naujų sistemų, duomenų bazių ir veiklos procesų, sprendžiant sienų pralaidumo klausimus, bevizio režimo atveju aktualu būtų numatyti esminę VSAT procesų ir funkcijų peržiūrą. Nemaža tikimybė, kad šiai adaptacijai gali prireikti šios institucijos vidinės reorganizacijos. Kitose institucijose, nepaisant galimų išteklių didinimo, dabartiniai procesai neturėtų smarkiai keistis.

Didesnio prioriteto planavimo, pasirengimo, analizės (angl. *back office*) veiklai skyrimas. Tyrimas atskleidė, kad aptariamoms institucijoms strateginiame lygyje stokoja konkrečios krypties, kaip planuojama toliau plėtoti organizacijas, kokie iššūkiai jų laukia vidutinės ir ilgesnės trukmės perspektyvoje, kokie adaptacijos veiksmai reikalingi. Neatsitiktinai tyrimo metu detaliau pagrįstų vertinimų, kaip institucijas ir jų kuruojamas sritis paveiktų bevizis re-

žimas su Rusija, nebuvo pateikta. Taip pat aktualu apsibrėžti, kokio pokyčio bendradarbiavimo srityje norima pasiekti palaikant ryšius su atsakingomis Rusijos žinybomis, t. y. iki kokios ribos galima keistis informacija, informuoti apie savo procesus. Šiuo metu vykstantis bendradarbiavimas yra daugiau *ad hoc* pobūdžio, nors šių žinybų atveju, kaip pažymi pateikėjai, dažniausiai yra gana geranoriškas.

Planavimo ir bendradarbiavimo plėtimas gerokai sustiprintų pasirengimo etapą, užtikrintų sklandesnį operatyvinio pobūdžio veiklų atlikimą.

Išvados

Su iš ne Šengeno erdvės į Lietuvą atvykstančių keleivių aptarnavimo (kontrolės) procesu susijusios institucijos sėkmingai prisitaikys prie bevizio režimo įvedimo, jei:

- aiškiai nustatys jų srityje planuojamus veiklos procesų pokyčius (ypač VSAT atveju) ir apsibrėš šiems procesams valdyti reikalingas (optimalias) sąnaudas;
- bus paskirtas tinkamas institucinis dėmesys suvaldyti „vizų išdavimo“ filtro praradimą bendrame kontrolės procese;
- bus užimta aktyvi įsitraukimo, o ne laukimo pozicija plėtojant atvykimo ir išvykimo sistemą ir, jeigu bus sutarta dėl JAV ESTA analogo, užtikrinant kuo ankstesnį institucijų dalyvavimą šiame procese;
- šiame rengimosi etape bus pasinaudojama ES struktūrinės paramos priemonėmis;
- didesnis dėmesys bus skiriamas pasirengimo (ne operatyvinei) veiklai, kuri gali smarkiai padidinti operatyvinių veiksmų efektyvumą ir rezultatyvumą.

9. LIETUVOS UŽSIENIO POLITIKOS INTERESAI IR ES IR RUSIJOS BEVIZIO REŽIMO PERSPEKTYVA

Lietuvos poziciją dėl ES ir Rusijos bevizio režimo turi lemti ne tik ekonominių sąnaudų ir naudos balansas, nusikalstamumo ir migracijos tendencijų prognozė, bet ir Lietuvos užsienio ir saugumo politikos interesai: a) Rusijos (ne)bendradarbiavimas teisingumo srityje (1991 m. Sausio 13-osios, Medininkų žudynių byla, Rusijos atsisakymas išduoti įtariamuosius nusikaltimais žmogiškumui ar atlikti kitus proceso veiksmus ir t. t.), b) siekis plėtoti depolitizuotą prekybą energetiniais ištekliais, t. y. dvišaliuose energetiniuose santykiuose remtis europinėmis (tinkamos kainos,

politinio nediskriminavimo) taisyklėmis, c) plėsti saugumo ir stabilumo erdvę rytinėje kaimynystėje, o tai iš esmės įmanoma tik įtraukiant ES Rytų partnerystėje dalyvaujančias valstybes į ES integracinę (europietišku taisyklių) erdvę.

Lietuvos siekis skatinti Rusiją bendradarbiauti teisingumo srityje jau yra įtvirtintas ES ir Rusijos „bendruosiuose žingsniuose“, kur įtrauktos nuostatos stiprinti abiejų šalių bendradarbiavimą ekstradicijos ir abipusės teisinės pagalbos srityje. Rusijos įsipareigojimą bendradarbiauti teisingumo srityje Lietuva turėtų vertinti pagal tai, ar Rusija reaguoja į Lietuvos siunčiamus teisinės pagalbos prašymus Sausio 13-osios ar Medininkų bylose. Be to, Lietuva turi būti suinteresuota išlaikyti jungtį tarp judėjimo ES ir Rusijos bevizio režimo link ir Europos arešto orderio veikimo tobulinimo, peržiūrint orderio veikimo išlygas (išlygų problema aktualizavosi tada, kai Austrija Rusijai išdavė įtariamąjį Sausio 13-osios byloje Michailą Golovatovą).

Bevizio režimo klausimą, kurį įgyvendinti labiau suinteresuota Rusija nei ES, reikėtų vertinti kaip integralią platesnio ES ir Rusijos dvišalių santykių konteksto dalį.

Nepaisant skirtingų ES valstybių narių užsienio politikos modelių, bendras ES interesas atitinka ir „lietuviškąją“ versiją – europietišku taisyklių kaimynystėje plėtra. Analitikų pastebėjimu, ES suinteresuota modeliuoti valstybes kaimynes pagal savo vidinį šabloną. Tai ES, kaip normatyvinės galios, pagrindas. Ta pati logika galioja ir ES santykiuose su Rusija, t. y. siekis priartinti („priišti“) Rusiją prie ES taisyklių. Tad kokiomis priemonėmis ES gali siekti šio tikslo?

Daugiasektoris integracijos potencialas ES savo santykius su trečiosiomis valstybėmis skatina projektuoti remiantis sektorių „surišimo“ logika. Tuo tarpu Rusija santykiuose su ES yra suinteresuota sektorine („vyšnių rankiojimo“) santykių prieiga, nes siekia išsirankioti naudingiausias sau sritis ir taip išvengti sektorių „surišimo“ strategijos, kurią ES turėtų taikyti siekdama išnaudoti savo stiprybes (privalumus) vienoje srityje ir taip kompensuoti silpnybes (trūkumus) kituose sektoriuose. Tai leidžia Rusijai pasiekti situaciją, kai nepaisant tarpusavio priklausomybės ES ir Rusijos santykiai plėtojasi ne pagal europines taisykles, o

pagal politinių ar ekonominių mainų logiką. Tai, kad ES niekaip nesugebėjo panaudoti savo įtakos svirtų ir surasti santykių su Rusija recepto, liudija Rusijos politinė ir ekonominė modernizacija ne pagal europietišku taisyklių perėmimo scenarijų, o pagal savojo kelio raidos modelį.

Tad kokių būdu būtų galima sustiprinti ES pozicijas Rusijos atžvilgiu? **ES turi išmokti efektyviai taikyti „morkos ir lazdos“ principą. Analitikai pastebi, kad ES dažniau siūlo Rusijai „morką“, o ne „lazdą“.** Katarina Wolczuk, lygindama ES politiką Ukrainos ir Rusijos atžvilgiu, pabrėžia, kad ES linkusi be ypatingų įsipareigojimų siūlyti Rusijai tas paskatas, kurias Ukrainai ES pristato kaip motyvaciją reformuotis¹⁷⁶. Tokių ES santykių su Rusija ir kitomis ES rytinėmis kaimynėmis dėsningumą galima įvardyti kaip principą „Rusija – pirmiausia“.

Lietuva turi būti suinteresuota, kad ES savo išoriniuose santykiuose atsisakytų principo „Rusija – pirmiausia“, kai visos Bendrijos siūlomos iniciatyvos pirmiausia įgyvendinamos su Rusija, o tik vėliau su kitomis Rytų valstybėmis kaimynėmis. Pavyzdžiui, ES pirmiausia Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą pasiūlė Rusijai, o tik po to jo modelį ėmė taikyti ir santykiuose su kitomis posovietinėmis Rytų kaimynėmis (Ukraina, Moldova ir t. t.). Principo „Rusija – pirmiausia“ taikymas sudaro sąlygas Rusijai ir toliau kontroliuoti ES santykių kitomis Rytų Europos valstybėmis, kurios patenka į Rusijos interesų erdvę, darbotvarkę. Kartu principas „Rusija – pirmiausia“ yra ir iššūkis ES Rytų partnerystės iniciatyvai, kurios esmė tokia: mainais už tai, kad šalys partnerės perima europietiškas taisykles, jos turėtų gauti priėjimą prie ES vidaus rinkos ir kitų integracijos privalumų. **ES būtų sunku įrodinėti Rytų partnerystės iniciatyvos privalumus šalims partnerėms tuo atveju, jeigu Rusija, kuri nedalyvauja Rytų partnerystės programoje, gautų priėjimą prie ES vidaus rinkos (šiuo atveju – bevizio režimo pavidalu) anksčiau nei programoje dalyvaujančios šalys.** Tai pakirstų ES, kaip norma-

¹⁷⁶ Wolczuk Katarina. „Adjectival Euroeanisation? The Impact of the European Neighbourhood Policy on Ukraine“. *Global Europe Papers* 2008/11, p. 16 [žiūrėta 2012 11 24]. Prieiga per internetą: <<http://www.download.bham.ac.uk/govsoc/eri/working-papers/wp18-wolczuk.pdf>>.

tyvinės galios ir traukos centro, vaidmenį ir kartu jos galimybes transformuoti valstybes kaimynes pagal europinį modelį.

Todėl strateginis Lietuvos Rytų politikos interesas – **pasiiekti, kad bevizį režimą ES, atsižvelgiant į šalių partnerių vykdomus techninius reikalavimus, turėtų įgyvendinti sinchroniškai su Rusija ir Rytų partnerystės valstybėmis**. Kitaip ES Rytų partnerystės iniciatyva, kuri pirmiausia grindžiama ES, kaip savotiško ekonominio ir socialinio magneto principu, virstų tuščia politine deklaracija. Toks sprendimas ypač destabilizuotų padėtį vadinamųjų įšaldytų konfliktų zonose (Padnestrė, Abchazija, Cchinalio regionas), kur Rusija vietiniams gyventojams masiškai dalija pilietybes. Tokio scenarijaus atveju, šių teritorijų gyventojams Rusijos bevizis režimas su ES, šalia galimybės dalyvauti Rusijos pensijų sistemoje ir t. t., būtų dar viena paskata orientuotis į Rusiją. Ypač reikėtų atkreipti dėmesį į Padnestrės regioną (šio konflikto suregulavimas, išlaikant Moldovos teritorinį vientisumą, dar turi perspektyvų), kuriame daugiau nei pusė gyventojų turi Moldovos pilietybę, tačiau bevizio režimo Rusijai suteikimas anksčiau nei Moldovai paskatintų Padnestrės gyventojus dar labiau gravituoti Rusijos link. Taip iki šiol modeliuotas Moldovos, kaip „sėkmės istorijos“, regione modelis, kuris galėtų padėti Moldovai įgyti ekonominės ir socialinės traukos elementų, Padnestrės gyventojų akyse būtų visiškai devaluotas. Turint galvoje kultūrinės ir civilizacinės gravitacijos Moldovoje tendencijas, nesuteiktą narystės ES perspektyvą, tai galėtų pakirsti ne tik Moldovos eurointegracinį kursą, bet šios šalies valstybingumo pamatus.

Atsižvelgiant į Rusijos sistemingai įgyvendinamą separatistinių regionų (Padnestrės, Abchazijos ir Cchinalio regiono) gyventojų „pasportizacijos“ politiką, būtina ne tik kontroliuoti biometrinių pasų išdavimo procesą (Balkanų šalių praktika rodo, kad tai turėtų trukti penkerius–septynerius metus), **bet ir įtvirtinti bevizio režimo sąsają su Rusijos įsipareigojimu atsisakyti „pasportizacijos“ politikos**. Remiantis Serbijos atveju (precedentu), kai bevizio režimo susitarimas netaikomas Kosovo gyventojams, turintiems serbiškus asmens dokumentus, ES ir Rusijos bevizio reglamentuose reikėtų įtvirtinti nuostatą, kad bevizis režimas netaikomas Padnestrės, Abchazijos ir Cchinalio regiono gyventojams, turintiems rusiškus pasus (šiai tikslinei grupei negalėtų būti išduodami biometriniai pasai,

o kontrolę turėtų užtikrinti koordinuojančioji struktūra, kurios veikloje dalyvautų ir ES atstovai). Galima būtų kelti reikalavimą, kad Padnestrės, Abchazijos ir Cchinalio regiono gyventojams išduoti Rusijos dokumentai būtų atskirti specialiu ženklinimu. Be to, ES turi reikalauti, kad Rusija sukurtų nacionalinį gyventojų registrą, kuris papildytų / pakeistų šiuo metu valstybės administracinių vienetų lygmenyje veikiančią gyventojų registravimo sistemą.

ES instrumentų panaudojimas dvišalių santykių problemoms spręsti – galima Lietuvos užsienio politikos priemonė. Tai ypač svarbu tose srityse, kur Lietuvos derybinė galia yra menka ir kur Lietuva yra jautri išorės spaudimui. Tad atsižvelgiant į Lietuvos ir Rusijos dvišalių santykių asimetriją, „išalusią“ politinę darbotvarkę ir neišspręstų klausimų arsenalą, dvišalių santykių su Rusija probleminių klausimų europeizacija – vienas galimų Lietuvos užsienio politikos pasirinkimų. **Kita vertus, svarbu, kad dėl dvišalių klausimų perkėlimo į ES ir Rusijos santykių darbotvarkę Lietuva ES viduje nebūtų apkaltinta bevizio režimo klausimo „politizavimu“**. Todėl išankstinių sąlygų dėl bevizio režimo Rusijai pildymas turėtų sietis ne tiek su Lietuvos ir Rusijos, kiek su ES ir Rusijos santykių problematika. Reikėtų pabrėžti, kad bevizio režimo klausimą platesniame santykių su Rusija kontekste mato ir Europos išorinių santykių tarnyba.

Kaip jau minėta, bevizio režimu labiau suinteresuota Rusija nei pati ES. Rusijai bevizis režimas pirmiausia – tarptautinio prestižo klausimas. Tuo tarpu ES neturėtų laisvesnio asmens judėjimo vertinti kaip Rusijos modernizacijos šaltinio, nes šios šalies politinės ir ekonominės transformacijos varomoji jėga – esminės reformos centralizuotame ir valstybės kontroliuojamame energetikos sektoriuje bei šalies ūkio diversifikacija. **Rusijos transformacijos perspektyvas tiksliausiai nusako tezę: „kol nebus „Gazprom“ reformos, tol nebus ir Rusijos politinės ir ekonominės sistemos reformų“**. **Vadinasi, kad bevizio režimo perspektyvą reikėtų vertinti kaip ES turimą paskatą, bene vienintelį realų įtakos svertą, kurį būtina sieti su Rusijai jautriais klausimais (energetikos sektoriaus liberalizavimas, palanki aplinka tiesioginėms užsienio investicijoms strateginiuose ūkio sektoriuose ir t. t.)**. Lietuva turėtų skatinti ES taikyti sektorių „surišimo“ politiką ir bevizio režimo klausimą sieti ne tik su techniniais reikalavimais, įtvirtintais „bendruose žingsniuose“

bet ir su įstrigusiomis ES derybomis su Rusija dėl naujojo visa apimančio strateginio susitarimo.

Šiame kontekste svarbus ir ES sprendimų priėmimo pobūdis. Atsižvelgiant į tai, kad Rusija yra suinteresuota kuo greičiau patvirtinti „Bendrujų žingsnių“ įgyvendinimą ir pereiti prie derybų dėl bevizio režimo, ypatingas svarbus tampa „Bendrujų žingsnių“ įgyvendinimo pažangos vertinimas bei Lietuvos gebėjimas išlaikyti šio proceso kontrolę. **Tai reiškia, jog Lietuva turi neleisti iniciatyvą perimti Europos Komisijai ir išlaikyti tarpvyriausybinių, o ne viršvalstybinių sprendimų priėmimo metodą.** ES institucijų (valstybių narių ir viršvalstybinių institucijų) konkurencija dėl įtakos gali sudaryti sąlygas Rusijai „Bendruosius žingsnius“ pateikti ne kaip reformų ir institucinio bendradarbiavimo procesą, o kaip elementarų apsikeitimą informacija ir taip devaluoti ES iškleltas sąlygas.

Turint galvoje siekį, kad bevizis režimas būtų suteiktas sinchronizuotai Rytų valstybėms kaimynėms ir Rusijai, Lietuva savo poziciją bevizio režimo su Rusija atžvilgiu galėtų modeliuoti pagal tokią formulę: **formuojant koalicijas ES viduje (Lenkija, Suomija), ES institucijose ginant tarpvyriausybiškumo principą, priimant galutinį sprendimą (ES Tarybos sprendžiamąją galią), vengiant (savi)izoliacijos ES struktūrose (klausimo „politizavimo“ grėsmės), susieti bevizio režimo perspektyvą su platesniu ES ir Rusijos santykių kontekstu, t. y. visa apimančio naujojo strateginio susitarimo pažanga, europinių taisyklių sklaida Rusijos energetikos ir ūkio sektoriuose.** Taigi Lietuva galėtų rezervuoti remti bevizio režimo idėją, tačiau derybų procesą pildyti įvairiomis išankstinėmis sąlygomis, stiprinti šio klausimo sąsajas su Rusijai jautriais klausimais ir taip kontroliuoti bevizio režimo įsigaliojimą tol, kol bent jau bus garantuotas sinchroninis Rytų partnerystės valstybių ir Rusijos įsitraukimas į bevizį režimą su ES.

Bevizio režimo su Rusija klausimas turėtų būti vertinamas ir persidengiančių integracinių procesų posovietinėje erdvėje kontekste. **Atsižvelgiant į tai, kad Rusiją su daugeliu NVS valstybių (pasižymičių aukštais tiek ekonominių migrantų, tiek ir politinių pabėgėlių rodikliais) sieja bevizis režimas, galima būtų ieškoti būdų bevizio režimo Rusijai įsigaliojimą susieti su Rusijos pilietybės suteikimo sąlygų peržiūra** (griežtinant sąlygas – tarkime, pagal dabartinį reguliavimą natūralizacijos procesas

Rusijoje įmanomas, jei asmuo trejus metus yra susituokęs su Rusijos piliečiu(te), išlaiko rusų kalbos, konstitucijose egzaminus ir turi teisėtas pajamas, jam nebereikia penkerius metus nuolat gyventi Rusijoje). Tai, kad ES turi atkreipti dėmesį į Rusijos, kaip galimos tarpinės stotelės kitų NVS šalių gyventojų migracijai į ES, scenarijų, liudija ta pati Balkanų šalių patirtis, konkrečiai – Turkijos, kuri turi bevizį režimą su Balkanų šalimis, piliečių migracijos į ES būdai.

Be to, kuriant Eurazijos ekonominę erdvę, į kurią patenka Rusija, Baltarusija ir Kazachstanas, bus siekiama ir bendros vizų politikos sukūrimo, o tai reiškia, jog bus panaikinta vidinių sienų kontrolė. Dėl šių priežasčių prie išorinių Europos Sąjungos sienų gali padidėti nelegalios migracijos rizika. Siekiant švelninti galimą riziką nelegalios migracijos srityje, galima būtų siūlyti ES (kaip sąlygą deryboms su Rusija dėl bevizio režimo) iškelti būtinybę sudaryti readmisijos sutartį su visomis Eurazijos muitų sąjungos valstybėmis. Reikėtų pabrėžti, kad Lietuva jau yra sudariusi readmisijos sutartis su Kazachstanu (dvišalė) ir Rusija (daugiašalė – ES vardu), tačiau tokia sutartis dar nėra sudaryta su Baltarusija. Atsižvelgiant į Eurazijos sąjungai deleguojamas funkcijas, derybose su Rusija dėl bevizio režimo reikėtų įtvirtinti sąsają tarp bevizio režimo įsigaliojimo ir readmisijos sutarties su Baltarusija (ir kitomis Eurazijos ekonominės sąjungos narėmis) sudarymo.

Jeigu bevizis režimas tarp ES ir Rusijos įsigaliotų pagal principą „Rusija – pirmiausia“, rusiško paso poreikis išaugtų visose NVS valstybėse, kurias su Rusija sieja bevizis režimas. Vadinasi, ES neturint svertų užtikrinti pasų gamybos ir išdavimo kontrolės, nėra garantijų, kad ir biometriniai pasai gali būti neteisėtai išduodami ar klastojami. ES turi kelti klausimą dėl būtinybės įdiegti sąsajas tarp žinybinių duomenų bazių, steigti bendrą koordinuojančią, informaciją kaupiančią struktūrą.

10. LIETUVOS POZICIJOS SU LENKIJA IR SUOMIJA DERINIMAS DĖL BEVIZIO SU RUSIJA ĮVEDIMO

10.1. Suomija: siekis išlaikyti *status quo*

Įprasta teigti, kad Suomija aktyviai remia bevizio režimo idėją. Vis dėlto toks vertinimas teisingas tik iš dalies. Iš tikrųjų Suomijos valdžia yra padariusi ne viena pareiškimą, kuriame išsakyta parama beviziam

režimui. Tokios nuostatos būdingos Tarjos Halonen prezidentavimo laikotarpiui, ypač jos antrosios kadencijos metu (2006–2012 m.). Net ir tuomet bevizio režimo idėją Suomija rėmė nebesąlygiškai. Vizito Rusijoje metu 2010 m. lapkritį T. Halonen pareiškė, kad Suomija remianti bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įgyvendinimą. Tiesa, ji nurodė, kad beviziam režimui įgyvendinti būtinos ir tam tikros sąlygos, susijusios su šalių saugumo interesais¹⁷⁷. Atrodo, kad prezidentei daugiausia nerimo kėlė nekontroliuojama migracija ir pabėgėlių iš Rusijos problema. Panašiai samprotavo ir tuometis užsienio reikalų ministras Alexanderas Stubbas (šiuo metu Europos reikalų ir užsienio prekybos ministras). Vėlgi vizito Rusijoje metu, tik jau 2011-aisiais, jis aiškino, kad bevizis režimas galėtų būti įvestas 2018 m. A. Stubbo manymu, įvesti bevizį režimą **trukdo dvi svarbesnės priežastys: Rusijoje egzistuojanti užsienio piliečių registracijos sistema ir biometrinių pasų nebuvimas**¹⁷⁸.

Atrodo, kad dabartinio prezidento Saulio Niinistö ir premjero Jyrkio Kataineno (vyriausybei ėmė vadovauti nuo 2011 m.) pozicija dėl bevizio režimo tapo dar atsargesnė. Kaip rodo Dmitrijaus Medvedevo vizito į Suomiją ir susitikimo su prezidentu S. Niinistö (2012 m. lapkričio 14 d.) aprašymai – bevizio režimo klausimo politinėje dienotvarkėje apskritai nebuvo. Suomijos prezidentas ir Rusijos premjeras aptarinėjo ekonominio bendradarbiavimo bei investicijų problemas. Apie tai, kad šandienės Suomijos valdžios požiūris į bevizį režimą darosi vis labiau skeptiškesnis, liudija įvairių ministerijų ir žinybų vadovų pareiškimai. **Pareigūnai paprastai kalba apie egzistuojančio tarp Suomijos ir Rusijos vizų režimo supaprastinimą, nei apie bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įvedimą.** Suomijos ekonomikos ministras Jyris Häkämiesas pasiūlė šiuo metu galiojančią praktiką, nereikalauti vizų iš keltais plaukiančių keleivių, kurių buvimo laikas šalyje neviršija 72 valandų, pritaikyti ir greitaisiais traukiniais „Allegro“ važiuojantiems kelei-

viams iš Sankt Peterburgo į Helsinkį ir atgal. Ministro manymu, tai turėtų pritraukti turistų ir duotų daugiau ekonominės naudos Suomijai¹⁷⁹.

Tuo tarpu valstybės pareigūnai, kurie atsako už šalies saugumą, viešąją tvarką, vis dažniau reiškia negatyvų požiūrį į bevizį režimą tarp ES ir Rusijos. Vidaus reikalų ministrė Päivi Räsänen 2012 m. vasarą apskritai suabejojo bevizio režimo įvedimu. Jos teigimu, vizų režimo panaikinimas pareikalautų daug papildomų darbuotojų ir finansinių išteklių. O šandienė vyriausybė, ministrės teigimu, tam neturinti resursų. Antra vertus, P. Räsänen manymu, Rusija ir Suomija iš principo nepasiruošusios pereiti prie bevizio režimo. Tai problema, kuriai išspręsti keletu metų neužteks. Ji taip pat pažymėjo, kad 2011 m. maždaug 10 tūkst. asmenų vizos nebuvo išduotos (1 proc. nuo visų prašančiųjų skaičiaus), o tai, ministrės vertinimu, yra daug¹⁸⁰. Galiausiai, būtent Suomijos vidaus reikalų ministrė su trimis Baltijos valstybėmis 2012 m. liepą inicijavo kreipimąsi į EK, kuriame teigiama, kad **prieš įvedant bevizį režimą su Rusija ir šalimis, esančiomis į rytus nuo ES, būtina stiprinti išorinių ES sienų saugumą. Įdiegti naujas technologijas: informacinę sistemą ir keleivių registracijos programą. Tokiu būdu būtų apsaugota nuo nelegalios migracijos ir kontrabandos**¹⁸¹.

Panašius pareiškimus darė ir kiti Suomijos valdžios pareigūnai, atsakingi už nacionalinį saugumą. Suomijos Nacionalinio tyrimo biuro vadovas Rauno Ranta teigė, kad vizų režimo panaikinimas gali smarkiai pabloginti kriminogeninę padėtį šalyje, o policijos generalinis direktoriaus Mikko Paatero nuomone, bevizis režimas geriausiu atveju gali būti įvestas tik po

¹⁷⁷ Rianovost. „Finland Supports Visa-Free travel between EU-Russia“. 2010 11 09 [žiūrėta 2012 11 20]. Prieiga per internetą: <<http://en.rian.ru/russia/20101109/161262193.html>>.

¹⁷⁸ Visa House. „Alexander Stubb: visa-free regime between Russia and the EU is possible by 2018“. 2011 02 14 [žiūrėta 2012 11 20]. Prieiga per internetą: <<http://www.visahouse.com/news-visa-free-regime-between-russia-and-the-eu-is-possible-by-2018.asp>>.

¹⁷⁹ Barnetsnova. „Finnish economic minister supports a visa-free initiative for Allegro“, 2012 04 25 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <<http://www.barentsnova.com/node/1899>>.

¹⁸⁰ „Interior Minister says no to Finland-Russia visa-free travel“, 2012 06 07 [žiūrėta 2012 07 26]. prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/interior_minister_says_no_to_finland-russia_visa-free_travel/5406665>.

¹⁸¹ „Finland, Baltics urge high-tech EU border security“, 2012 07 24 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/finland_baltics_urge_high-tech_eu_border_security/6228950>.

dešimties metų¹⁸². Tarp Suomijos parlamente atstovaujimų politinių partijų vienareikšmiškai neigiamai bevizį režimą vertina opozicinės „Suomių partijos“ (anksčiau vadinosi „Tikrųjų suomių“, šiuo metu parlamente turi 39 deputatus) atstovai. Anot parlamentaro Juhos Eerolos, vizų režimas tarp ES ir Rusijos nėra būtinas. **Tokia nuostata grindžiama šiais argumentais: pirma, bevizio režimo įvedimas gali turėti įtakos nusikalstamumo Suomijoje augimui; antra, dabartinis vizų režimas tarp Suomijos ir Rusijos veikia efektyviai**¹⁸³.

Taigi dabartinė Suomijos valdžia bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įvedimo galimybes vertina ne tik ir ne tiek ekonominės naudos teikiamomis galimybėmis, bet labiau grėsmių nacionaliniam saugumui požiūriu. Tikėtina, kad tokia politinė logika yra grindžiama keliais svarbesniais argumentais: pirma, **dabartinė vizų išdavimo tvarka tarp Suomijos ir Rusijos visiškai pasiteisina ekonomiškai, taip pat nekelia didesnių problemų nacionaliniam saugumui**; antra, Suomijos valdžios manymu, ES šalys turi suformuoti bendrą poziciją bevizio režimo ir dėl jo galimai kiliančių grėsmių klausimais.

Iš tiesų Suomija Rusijos atžvilgiu taiko gana liberalų vizų režimą. **Iš Rusijos piliečio, atvykstančio į Suomiją, nereikalaujama iškvietimo, nebūtina turėti viešbučio užsakymą. Plačiai taikoma praktika išduoti daugkartines visas. Tokią vizą gali gauti jau pirmą kartą į Šengeno zoną atvykstantis Rusijos gyventojas. Daugkartinė šešių mėnesių viza, pasibaigus jos terminui, paprastai keičiama į galiojančią metus.**

2011-aisiais Suomijos ambasados ir konsulatų išdavė 1 260 000 vizų, iš jų apie 95 proc. Rusijos piliečiams. Dažniausiai kreiptasi ir daugiausia vizų

išdavė Sankt Peterburge veikiantis konsulatų¹⁸⁴ (2010 m. čia buvo išduota daugiau nei 700 tūkst. vizų, iš jų 96 proc. daugkartinės). Didėja ir vizų, išduodamų kituose Suomijos konsulatuose, skaičius, pavyzdžiui, Murmanske. Čia 2009 m. buvo išduota šiek tiek daugiau nei 19 tūkst. vizų, o kitais metais – per 29 tūkst. Svarbiausia liberalios vizų išdavimo tvarkos priežastis – ekonominė. Taip Suomijos valdžia stengiasi pritraukti kaip galima daugiau turistų iš Rusijos. Suomijoje egzistuoja gerai išplėtotas susisiekimo, prekybos tinklų ir turizmo infrastruktūra. Suomijos politikų ir ekspertų manymu, **liberali vizų sistema su patogia infrastruktūra užtikrina didelius atvykėlių iš Rusijos srautus, o ekonomiškai šaliai tai labai naudinga. Antra vertus, efektyviai veikianti vizų sistema ir apčiuopiama ekonominė nauda bevizio režimo klausimą daro vis mažiau aktualų.**

10.2. Lenkija – pragmatinė balansavimo politika

Lenkijos santykis dėl vizų režimo palengvinimo taip pat grįstas pragmatizmu, tačiau žymintis kitokią liniją. Dar 2007 m. Europos tarptautinių santykių taryba Lenkiją (kartu su Lietuva) ES ir Rusijos santykių kontekste buvo priskyrusi prie „Naujųjų Šaltojo karo karių“, pažymint jos užsienio politikos distanciją nuo Rusijos. Kita vertus, kaip pažymima 2009 m. atliktoje Suomijos ekspertų studijoje, jau nuo įstojimo į ES, kai Lenkija buvo priversta įvesti visas Rusijos piliečiams, Lenkija neabejotinai palaido vizų liberalizavimo kryptį šiuo klausimu, skiria nemažą dėmesį regioniniam bendradarbiavimui su Kaliningradu.

Pastaruosius keletą metų Lenkijos institucijos ir atskiros organizacijos (pavyzdžiui, „Stefan Batory foundation“) net ES lygiu **imasi savotiškos lyderystės keliant vizų palengvinimo klausimą, pirmiausia Rytų partnerystės šalims, tačiau visiškai neaplenkiant ir Rusijos.** Pažymėtina, 2012 m. vasarą su Lenkija įgyvendinta vietinio sienų judėjimo

¹⁸² „Hbl: Russia-EU visa-free regime would increase violent crime“, 2012 08 28 [žiūrėta 2012 11 05]. Prieiga per internetą: <<http://www.helsinkitimes.fi/news/index.php/finland/finland-news/domestic/3365-hbl-russia-eu-visa-free-regime-would-increase-violent-crime>>.

¹⁸³ Foreign experts declared inevitability of simplification of visa regime between the Russian Federation and the EU, 2011 12 23 [žiūrėta 2012 11 20]. Prieiga per internetą: <<http://penzanews.ru/en/opinion/51039-2011>>.

¹⁸⁴ „Middle-class Russians boost Finnish visa applications“, 2012 01 04 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/middle_class_russians_boost_finnish_visa_applications/3149062>.

palengvinimas (angl. *local border traffic*), kurio esmė – visi Kaliningrado gyventojai ir 50 km nuo sienos su Kaliningradu į Lenkijos pusę iš Lenkijos piliečių įsigiję specialius leidimus, gali laisvai be vizų keliauti į / iš Kaliningrado iš / į sutartą maždaug 30-50 km nuo sienos su Kaliningradu nutolusią Lenkijos teritoriją, apimančią ir tokius ekonominius centrus kaip Gdanskas, Gdynė ir Sopotas. Šiuo susitarimu siekiama spręsti ne tik piliečių judėjimo, bet ir regiono integralumo ir ekonomikos intensyvinimo (pavyzdžiui, nuolatinis vykimas į Lenkiją apsipirkti) klausimus. Pažymėtina, kad sienų judėjimo palengvinimo įgyvendinimas su Kaliningradu nebuvo pirmasis vizų režimo palengvinimo veiksmas, nes prieš tai įgyvendintas panašus susitarimas su Ukraina.

Įgyvendinusi šiuos projektus, Lenkija išreiškė susiformavusią jos užsienio politikos kryptį – **remti vizų liberalizavimo klausimą ne tik su Rytų partnerystės šalimis, tačiau ir su Rusija, nelaukiant konsensuso ES valstybių narių viduje, tačiau turint ES pritarimą idėjai plėtoti**. Šią kryptį beveik vienodai palaiko ir Lenkijos URM, VRM, nevyriausybinės organizacijos, dirbančios šioje srityje ir tarptautiniu lygiu atliekančios lobistinę veiklą. Lenkija atvirai nesiekia tapti Rusijos interesų rėmėja, išlaiko distanciją, akcentuoja pragmatinius interesus. Pademonstruota pozicija Kaliningrado atveju Lenkijai ateityje suteikia galimybę (pavyzdžiui, tampant savotiška vizų liberalizavimo klausimo su Rusijos žinove) daryti esminę įtaką modeliuojant bevizį režimą ES struktūrose (koks jis būtų, kokiomis sąlygomis), tačiau lygiai taip pat Lenkija nėra prisiėmusi rimtų įsipareigojimų remti Rusijos poziciją daugiau nei Kaliningrado klausimu. Galimiems ES skeptikams Lenkija turi argumentą, kad tai bandomasis projektas, leidžiantis vertinti Rusijos gebėjimą valdyti rizikos veiksnius toliau siekiant vizų liberalizavimo.

Tokia balansavimo politika leidžia Lenkijai tikėtis dividendų abiejose pusėse. Kaliningrado klausimu Lenkijos analitikai išskiria ekonominės naudos derinimo (poveikis Sopot–Gdynės–Gdanskos urbanistiniam trikampiui, didėjanti Lenkijos verslininkų įtaka Kaliningrade) su socialiniais ir integraciniais tikslais, mažinti Kaliningrado anklavo izoliaciją, priartinti jo gyventojus prie Europos. Akivaizdu, kad tokia politika turi ir „minkštosios galios“ aspektą. Interviu Lenkijos specialistai nenurodė, kokį efektą regione ties Kaliningradu sukėlė pakeistas režimas.

Teigiama, kad poveikį galima bus vertinti mažiausiai po pusės metų, t. y. 2013 m. pradžioje, tačiau reiškiami itin optimistiniai lūkesčiai, ypač dėl ekonominių ryšių intensyvinimo.

10.3. Sąjungininkų paieškos: dvi kryptys

Suomijos interesus išlaikyti *status quo* padėtų ES vizų režimo su Rusija srityje yra puikiai suprantamas. Dabartinė liberali Suomijos vizų supaprastinimo tvarka (pagal lankstumą pirmaujanti regione) leidžia rasti palankų balansą tarp ekonominės naudos ir kylančios saugumo rizikos. Liberalus Suomijos lankstumas vizų srityje leidžia Helsinkiu įgauti santykinę pranašumą šioje srityje, kuris galėtų susilpnėti įsigaliojus beviziam režimui. Visos šios aplinkybės leidžia teigti, kad Suomija galėtų tapti Lietuvos ir kitų Baltijos šalių sąjungininke, ES viduje tariantis dėl bevizio režimo Rusijai sąlygų, ypač saugumo ir techninių reikalavimų srityje: dėl biometrinių asmens identifikavimo priemonių, atvykimo ir išvykimo sistemos įdiegimo ir t. t. **Lietuva net turėtų būti suinteresuota, jeigu Suomija, kuri visada pasižymėjo draugiškos Rusijai valstybės įvaizdžiu, šioje srityje imtųsi lyderės vaidmens. Tai leistų Lietuvai išvengti pretenzijų dėl neva bevizio režimo klausimo „politizavimo“.**

Kita sąjungininkų paieškos kryptis susijusi su galimu geopolitiniu bevizio režimo tarp ES ir Rusijos poveikiu ES Rytų partnerystės iniciatyvai, jeigu bevizis režimas būtų įvestas pagal formulę „Rusija – pirmiausia“, t. y. bevizis režimas pirmiausia įsigaliojūt Rusijai, o tik vėliau valstybėse, dalyvaujančiose ES Rytų kaimynystėje. Tokia bevizio režimo įvedimo formulė pakirstų ES normatyvinę galią rytinėje kaimynystėje ir suteiktų Rusijai alternatyvaus „traukos centro“ bruožą. Tai taptų rimtu iššūkiu ES Rytų partnerystės iniciatyvai, todėl ši geopolitinė rizika ES viduje turėtų suartinti Lietuvą su valstybėmis, kurios galbūt yra mažiau jautrios saugumo iššūkiams, galintiems kilti bevizio režimo įvedimo atveju, tačiau lygiai taip pat suinteresuotos europietiškujų taisyklių plėtra rytinėje kaimynystėje. **Vienos svarbiausių galimų Lietuvos partnerių šioje kryptyje – Lenkija ir Švedija, kurių tandemas ir inicijavo ES Rytų partnerystės programą.** Tiesa, Lenkijos pozicija gali turėti lemiamos reikšmės ir kitų Vyšegrado šalių pozicijai (visų pirma – Čekijai ir Vengrijai), kurios dažnai savo Rytų politiką modeliuoja pagal Lenkijos pasirinktą strategiją.

Kita vertus, koku greičiu bevizio režimo tarp ES ir Rusijos link judės ES gali lemti vienos iš dviejų didžiųjų ES valstybių narių – Vokietijos ir Prancūzijos – apsisprendimas. Europos integracijos praktika rodo, jog be bent vienos iš šių valstybių paramos, jokia ES integracijos gilinimo iniciatyva nebuvo įgyvendinta.

Ilga laiką bevizio režimo su Rusija idėją Vokietija vertino kaip kertinį „Partnerystės dėl modernizacijos“ su Rusija akmenį. Tačiau Rusijos modernizacijos idėjos pirmiausiai siejosi su D. Medvedevo prezidentavimo ir jo ekonomikos bei politinės sistemos mo-

dernizavimo programa. Kitaip tariant, bevizio režimo idėją galima buvo vertinti kaip Vokietijos siūlomą paskatą D. Medvedevo modernizacijos darbotvarkai (politinės ir ekonominės reformoms). Tačiau į Rusijos prezidento postą sugrįžus V. Putinui ir dėl to „išalus“ modernizacijos tendencijoms, Vokietijos politinis apsisprendimas judėti bevizio režimo link ėmė užleisti vietą saugumo ir kitų rizikų vertinimui ir prognozavimui. Šis Vokietijos požiūrio pokytis leidžia pradėti Berlyną vertinti kaip iki galo dar neapsisprendusią valstybę narę, kuriai bevizio režimo su Rusija kontekste itin svarbūs techniniai (saugumo užtikrinimo) kriterijai.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Nusikalstamumas

- ES lygiu Rusijos piliečiai patenka į migracijos pažeidimų vertinimo rodiklių dešimtukus pagal atskirus parametrus (pavyzdžiui, neįleidimas pro ES sieną, politinių prieglobsčių prašymai ir pan.), tačiau vertinant nemažą bendrą Rusijos piliečių keliavimo srautą ir nelegalios migracijos iš Rusijos mažėjimą, ši tendenciją vertintina kaip kelianti riziką, tačiau nėra kritinė.
- Lietuva migruojantiems Rusijos piliečiams paprastai nėra tikslo šalis, į kitas ES šalis daugiau vykstama per Ukrainos ir Slovakijos sieną arba oro transportu.
- Nepaisant to, kad Rusijos piliečiai Lietuvoje užima vienas pirmaujančių vietų pagal nelegalios migracijos kriterijus (neįleidimas į šalį, politinio prieglobsčio klausimai, neteisėtas pasilikimas šalyje), pats pažeidimų atvejų skaičius yra nedidelis, palyginti su Rusijos piliečių atvykimo srautu. Pastaraisiais metais šių atvejų mažėja, o, palyginti su augančiu kitų valstybių (ypač Gruzijos, taip pat Afganistano, Kirgizijos) piliečių migracijos taisyklių pažeidimų kiekiu, Rusijos atveju pastebima mažėjanti rizika. Pavyzdžiui, pabėgėlių atveju, pabėgėlio statusas suteikiamas retam prašančiajam, o „papildomą apsaugą“ turinčių Rusijos piliečių skaičiai išlieka stabilūs, nes pasibaigus apsaugos galiojimo terminui, pildomas pakartotinis prašymas.
- Bevizio režimo sąlygomis Rusijos piliečiams galimybės piktnaudžiauti prieglobsčio sistema turėtų padidėti, todėl svarbu užtikrinti tinkamą prevenciją¹⁸⁵ trumpinant nepagrįstų prieglobsčio prašymų nagrinėjimo terminus, gerinant laikino priėmimo sąlygas pasienyje taip išvengiant pernelyg skubių prieglobsčio procedūrų, greitinant vykdomas prašymų nagrinėjimo procedūras (resursų poreikį vertinti santykiyje su sutaupymais).

- Pastarųjų metų statistiniai duomenys iliustruoja, kad Rusijos piliečių migracija į Lietuvą nekelia didesnės rizikos. Bevizio režimo atveju migracijos srautas neturėtų stipriai padidėti, nors keliamos probleminės sritys būtų didesnio masto (nei proporcinga) srautų augimo atveju: tam įtakos turės rusiško paso paklausa Vidurinės Azijos, atskirose Kaukazo valstybėse, didinanti nelegalios migracijos iš trečiųjų šalių tikimybę.

Migracija

- Rusijos organizuotas nusikalstamumas daro nemažą įtaką ne tik ES, bet ir Lietuvos kriminoginei padėčiai. Lietuvoje veikiama dažniausiai ne tiesiogiai, o per vietines nusikalstamas struktūras (pavyzdžiui, organizuojant nelegalią migraciją, narkotikų, tabako ir alkoholio kontrabandą). Vis dėlto, ekspertų nuomone, bevizio režimo su Rusija įvedimas naujos organizuoto nusikalstamumo bangos ES sukelti neturėtų, nes tos nusikalstamos grupės „jau veikia Europoje“ ir vizų režimas joms kliūčių nesudaro.
- Lietuvoje turizmo srauto padidėjimas organizuoto nusikalstamumo lygio šalyje smarkiai nepakeltų, nes pasitaikantys atvejai yra daugiau pavieniai, buitinio pobūdžio. Tačiau neteisėtas akcizinių prekių gabenimas būtų ryškus. Bevizio režimo su Rusija įvedimas pirmiausia paskatintų smulkiają kontrabandą, „kasdienius važinėjimus“ pervežant degalus ir kitas akcizais apmokestinamas prekes. Laikant kontrabandą pagrindine grėsme, tikslinga stiprinti sienų apsaugą ir skirti papildomų išteklių (VSAT ir Lietuvos muitinėje) keleivių srautams kontroliuoti, o taip pat vykdyti pažeidimų prevenciją kontroliuojant neteisėtą prekybą (policija ir kitos teisėsaugos institucijos) šalies viduje.
- Pažeidimų kertant sieną prevenciją taip pat padėtų užtikrinti atvykimo ir išvykimo sistemos diegimas bei asmenų patikimumą padedanti įvertinti analogiška JAV ESTA sistema.
- Su nusikalstamumu ar kontrabanda kovojančios tarnybos labiau reaguoja į padarinius, nei analizuoja būsimus iššūkius ar grėsmę galimo bevizio režimo su Rusija atveju. Tyrimo metu pastebėta, kad tarnybos neteikia prognozių

¹⁸⁵ Šią riziką pateiktuose 2012 m. gruodžio 10 d. pastebėjimuose pažymėjo Migracijos departamento prie VRM atstovai.

dėl tikėtino nusikalstamumo augimo. Aktualiiau išgryninti analizėje naudojamų duomenų klasifikavimą, periodiškai stebint, kokiose šalies vietovėse labiau pasireiškia prekyba kontrabandinėmis prekėmis, kokia dalis jų yra iš Rusijos (Kaliningrado) bei kokia yra pastarųjų metų dinamika. Pažymėtina, kad aktualu atlikti tokią stebėseną ne vien konkrečių institucijų lygiu, tačiau ir sudėti duomenis į bendrą paveikslą, apibrėžti tendenciją ne vien pagal konkrečių pažeidimų tipus, tačiau ir sieti tarpusavyje susijusius pažeidimus, nors jie ir patenka į skirtingų institucijų kontrolės lauką ar nustatytą pažeidimo vietą (pažeidimai kertant sieną vs. šalies viduje).

Ekonominis poveikis

- Makroekonominio lygiu bevizio režimo poveikis Lietuvai būtų galimai pozityvus, tačiau ne itin didelis. Verslas (prekyba, investicijos, bendri verslo projektai) turi savo paskatų, kurioms vizų reikalavimai nėra esminė kliūtis. Daugelis verslo žmonių, bendraujantys su partneriais Lietuvoje ar Rusijoje, turi daugkartines vizas, todėl esminių trukdžių jiems nėra ir dabar.
 - Kelerių pastarųjų metų tendencijos rodo, kad prekybos ir paslaugų eksporto srautai tarp Lietuvos ir Rusijos auga. Tai leidžia manyti, kad egzistuojantis vizų režimas nėra reikšminga kliūtis verslo bendradarbiavimo plėtrai. Didėjantys prekybos srautai tarp Lietuvos ir Rusijos liudija, kad tai lemia makroekonominiai veiksniai, o ne laisvo žmonių judėjimo sąlygos
 - Įvedus bevizį režimą tarp Rusijos ir ES bei atitinkamai sumažėjus žmonių judėjimo barjerui, bendras keliaujančiųjų srautas iš Rusijos į Lietuvą padidėtų. Lietuvą, kaip patrauklesnį kelionių objektą, gali rinktis daugiau Rusijos piliečių, gyvenančių Kaliningrado srityje bei europinėje Rusijos dalyje (Sankt Peterburge, Leningrado, Pskovo, Smolensko srityse, taip pat Maskvoje). Iš šių regionų ir dabartinis turistų srautas į Lietuvą yra didžiausias.
 - Kaliningrado srities gyventojų potraukis lankytis būtent šalis kaimynes (Lietuvą ir Lenkiją)
- dėl laisvesnio žmonių judėjimo gali būti gerokai didesnis, nei iš visos Rusijos (kelionių būdas pagal transporto priemones bei atstumas gali būti proporcingai aktualus turistinių tikslų patrauklumui).
- Verslo ir makroekonominio lygmens sferoje pokyčiai Lietuvai labiausiai gali būti jaučiami atskiruose sektoriuose: turizmo ir jam artimų paslaugų sferose (viešbučiai, restoranai ir kavinės, mažmeninė prekyba, keleivinis transportas). Įvertinus tai, kad Rusijos turistų paliekamos pajamos Lietuvoje 2011 m. siekė apie 398,1 mln. Lt, didėjantis turistų srautas iš Rusijos Lietuvos ekonomikai gali suteikti papildomų pajamų: per metus vidutiniškai apie 63 mln. Lt.
 - Vertinant makroekonominio lygiu, egzistuoja tam tikra teigiama priklausomybė tarp didėjančių turizmo srautų ir užsienio prekybos su konkrečia šalimi augimo. Turistų skaičiui padidėjus vienu procentiniu punktu, šalies eksportas padidėja 0,0425 procentinio punkto, o importas – 0,0569 procentinio punkto. Vis dėlto ši priklausomybė nurodo bendro turistų srauto poveikį dvišalei prekybai, o ne būtent poveikį prekybai dėl bevizio režimo įvedimo.
 - Transporto sektoriaus atstovų (užsiimančių prekių pervežimu tarp šalių) teigimu, jų verslui bevizis režimas neturėtų įtakos, nes vairuotojai šiuo metu turi ilgalaikes vizas, kuriems trumpalaikių ar turistinių vizų panaikinimas būtų neaktualus.
 - Emigracijos mastai iš Rusijos į Lietuvą, net ir remiantis maksimalaus pokyčio (optimaliu) scenarijumi, nebūtų itin reikšmingi. Remiantis Lawri gravitacijos modeliu, trumpuoju laikotarpiu galima tikėtis didesnio emigrantų iš Rusijos srauto, tačiau ilginiui jis mažėtų, o Lietuvos patrauklumas būtų nedidelis.
 - Ekonominių praradimų ir sąnaudų prasme bevizis režimas pareikalautų tiek tiesioginių finansinių praradimų (visų pirma dėl konsulinų mokesčių sumažėjimo – mažiausiai 42 mln. Lt, o įskaičiavus potencialiai augantį tu-

ristų skaičių net ir esant vizų režimui, tikėtina, ir daugiau, taip pat dėl Kaliningrado tranzito sistemos kompensacijų pokyčių), tiek ir papildomų išlaidų, susijusių su didesniu žmonių srauto valdymu (dėl poreikio plėsti pasienio punktų infrastruktūrą ir didinti pareigūnų skaičių), potencialiai didesniu nusikalimų skaičiumi ir kilstelėjusiomis imigrantų integracijos sąnaudomis.

- Neigiamas ekonominis poveikis Lietuvos ekonomikai labiausiai būtų susijęs su akcizais apmokestinamų prekių (alkoholio, cigarečių, degalų) gabenimu bei nusikalstamumo padidėjimu. Nesurinkto akcizo mokesčiai dėl padidėjusių srautų į Lietuvą gali svyruoti nuo 5 mln. iki 35 mln. Lt. Daugiausia praradimų būtų patiriama dėl degalų pardavimo ir būtų labiausiai jaučiama pasienio su Kaliningradu regionuose. Taip pat gali padidėti patiriama žala Lietuvos ekonomikai dėl „smulkiosios kontrabandos“. Jos mastai prognozuojami sunkiau, tačiau tikėtina, kad dėl kontrabandos padidėjimo būtų galima patirti 18–24 mln. Lt žalą Lietuvos biudžetui.
- Didžiausi tiesioginiai „instituciniai“ praradimai susiję su galimais Specialiosios Kaliningrado tranzito sistemos pokyčiais. 517,92 mln. Lt praradimas 2014–2020 m. gerokai atsvertų prognozuojamą septynerių metų naudą turizmo sektoriui. Vis dėlto ši ES finansuojama programa gali būti transformuota į kitus mechanizmus, skirtus Lietuvos institucijų adaptacijai pereinamuoju laikotarpiu.

Ekonominio poveikio rekomendacijos

- Rengiantis galimam bevizio režimo su Rusija įvedimui, būtų prasminga detaliai įvertinti Lietuvos turizmo sektoriaus galimybes „absorbuoti“ didėjančią turistų srautą. Šis įvertinimas gali koreguoti statistinius skaičiavimus. Bet kuriuo atveju, Turizmo departamentas su turizmo sektoriaus asociacijų atstovais turėtų įvertinti būsimus turizmo srauto pokyčius (tiek esant *status quo* padėčiai, tiek galimam beviziam režimui) ir atsižvelgiant į tai planuoti savo veiklą.

- Tikintis gerokai didesnio keleivių srauto iš / į Kaliningrado sritį, reikėtų praplėsti pasienio perėjimo punktų pralaidumą: būtina tiksliau įvertinti būtinos infrastruktūros plėtros galimybes, papildomų VSAT ir Muitinės departamento personalo pokyčius. Šie poreikiai turėtų būti derinami dvišaliu pagrindu – su Kaliningrado srities atstovais, kad būtų pasiruošta „iš abiejų pusių“ padidinti gyventojų srauto pralaidumą.
- Norint išlaikyti 2014–2020 m. numatomų lėšų specialiajai supaprastinto tranzito į Kaliningradą schemai srautą, ES institucijoms būtina parengti detalų ir kompleksinį Lietuvos institucijų poreikių įvertinimą, kodėl reikėtų išsaugoti specialias procedūras tik kertantiems Lietuvos teritoriją Rusijos gyventojams, bet neatitinkantiems sąlygų, įgyvendinant bevizį režimą (pavyzdžiui, neturintiems biometrinių pasų). Šie konkretūs argumentai būtų itin svarbūs pereinamuoju laikotarpiu, prieš visiškai atsisakant specialiosios supaprastinto tranzito schemas.
- Siekiant sumažinti pasienio perėjimų punktų ties siena su Kaliningrado sritimi apkrovimą dėl trumpalaikių „ekonominių tikslų“ kelionių, reikėtų apsvarstyti galimybes riboti tų pačių asmenų kelionių dažnumą, kada nebetaikomos gabenamų neapmokestinamų akcizais prekių lengvatos. Šiuo metu, pagal galiojančią tvarką¹⁸⁶, yra įvesti apribojimai reguliarioms kelionėms tarp pasienio regionų: nustatytos muito ir mokesčių lengvatos taikomos, jei keleivis atvyksta į Lietuvą ne daugiau kaip penkis kartus per kalendorinį mėnesį. Bevizio režimo atveju šiuos apribojimus būtų galima sugriežtinti iki trijų kartų per kalendorinį mėnesį.
- Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacija.

¹⁸⁶ Keleivių įvežamų prekių neapmokestinimo importo pridėtinės vertės mokesčiu ir akcizais taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 439, 5 punkto nuostatų taikymo tvarkos aprašas, patvirtintas Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2011 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. 1B-392.

- Bevizio režimo klausimas pirmiausia yra politinis, tačiau slenksčiu įdiegiant bevizį režimą ir numatant Kaliningrado programos transformacijos perspektyvas dėmesio centre turėtų atsidurti techninių reikalavimų kriterijai ir su tuo susiję rizikos veiksniai.
- Kaliningrado programos tęstinumą bevizio režimo sąlygomis pagrindžia keli rizikos veiksniai – nepakankama Lietuvos ir Rusijos institucijų adaptacija, Rusijos piliečių nespėjimas įsigyti biometrinių pasų, Rusijos piliečių galimybė pasiekti savo valstybės teritorinius darinius.
- Kaliningrado tranzito programos tęstinumo perspektyvą apibrėžia du pagrindiniai kintamieji – išlygos dėl supaprastintų kelionės dokumentų (ne)buvimas ir bevizio režimo įvedimo laikas, kurie leidžia modeliuoti keturis pagrindinius šios perspektyvos scenarijus: 1. Kaliningrado programos automatinis nutraukimas („šoko terapija“). 2. Greitas pereinamasis laikotarpis. 3. Lėtas pereinamasis laikotarpis. 4. Du paraleliniai režimai.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per artimiausius penkerius metus, suvaldyti kylančiai rizikai palankiausia būtų taikyti antrąjį arba trečiąjį scenarijus, kurie, numatydami pereinamąjį laikotarpį, daugiau dėmesio skirtų institucijų pasirengimui administruoti bevizį režimą ir užtikrinti išorinės ES sienos ir vidaus saugumą.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per daugiau nei penkerius metus, aktualu būtų taikyti pirmąjį arba antrąjį scenarijus, nes dauguma techninio pasirengimo veiksnių bus galima atlikti per ilgesnį pasirengimo (dar iki bevizio režimo įvedimo) laikotarpį.
- Ketvirtasis scenarijus yra kur kas mažiau tikėtinas nei kiti variantai, nes ilguoju laikotarpiu, atsižvelgiant į numatomą atvykimo ir išvykimo sistemos kūrimą ir kitus sprendimus, kurie leis sumažinti kylančias teises kolizijas, galimybė turėti nuolat kelis paralelinius režimus yra sunkiau apginama.
- Bendrai vertinant, Lietuvai dėl galimų Rusijos lūkesčių, ES paramos ir ilgesnio institucijų adaptacijos laikotarpio parankiausi būtų trečiasis ir ketvirtasis scenarijai, nors trečiąjį scenarijų, apibrėžus konkretų programos galiojimo laiką, tikėtinau apginti nei ketvirtąjį. ES lygiu Lietuvai tikslinga aiškiai pozicionuoti Kaliningrado tranzito programos tęstinumo aktualumą, ES ISF programoje taip pat numatant ne vien einamąjį administravimą, bet ir institucijų pasirengimą pereinant prie bevizio režimo ir kaip išorinę ES sieną turinčiai valstybei prisitaikant prie numatomų atvykimo ir išvykimo sistemos ar analogiškos JAV naudojamos sistemos ESTA diegimo. Finansinį poreikį įvardyti, kai bus aiškesnė perspektyva ES lygiu dėl šių sistemų diegimo.

Lietuvos institucijų veiklos adaptacija

Lietuvos institucijos sėkmingai prisitaikys prie ES bevizio režimo Rusijai įvedimo, jei:

- aiškiai nustatys jų srityje planuojamus veiklos procesų pokyčius (ypač VSAT atveju) bei apsibrėš šiems procesams valdyti reikalingas (optimalias) sąnaudas;
- bus paskirtas tinkamas institucinis dėmesys suvaldyti „vizų išdavimo“ filtro praradimą bendrame kontrolės procese;
- bus užimta aktyvi įsitraukimo, o ne laukimo pozicija plėtojant atvykimo ir išvykimo sistemą ir, jeigu bus sutarta dėl JAV ESTA analogo, užtikrinant kuo ankstesnį institucijų dalyvavimą šiame procese;
- bus pasinaudojama ES struktūrinės paramos priemonėmis šiuo rengimosi etapu;
- didesnis dėmesys bus skiriamas pasirengimo (ne operatyvinei) veiklai, kuri gali labai padidinti operatyvinių veiksnių efektyvumą ir rezultatyvumą.

Politinės rekomendacijos

- Įvedus bevizį režimą su Rusija, teks sukurti naują tranzito sistemos į / iš Kaliningrado srities mechanizmą: Lietuvos sienos kirtimo procedūros vis vien turės skirtis priklausomai nuo to, koks yra kelionės tikslas – Lietuva ar Rusijos teritorija. Atitinkamai ir Rusijos piliečiams, keliaujantiems tik tranzitu ir ketinan-

tiems būti Lietuvoje, gali skirtis reikalavai (pradedant nuo būtinų kelionės dokumentų ir baigiant gabenti be muitų ir kitų mokesčių leidžiamų daiktų kiekiu). Šioms skirtingoms procedūroms užtikrinti ir atskirti reikės naujų mechanizmų, pakeisiančių šiuo metu egzistuojančią supaprastintą tranzito tvarką.

- Rusijos piliečiams galiojantis bevizis režimas labai padidins rusiškų pasų paklausą, ypač Centrinės Azijos šalių gyventojams. Todėl šie pasai gali tapti rimtu postūmiu nelegaliai migracijai į ES. Rusijos institucijų galimybės kontroliuoti Rusijos piliečių pasų išdavimą ir nelegalų padirbinėjimą būtų labai ribotos ne tik dėl teisėsaugos institucijų galimybių, bet ir dėl politinės pasyvios nuostatos: pati Rusija gali būti suinteresuota „atsikratyti“ dalimi nelegalių migrantų iš Centrinės Azijos ar Kinijos ir paskatinti juos migruoti į ES. Vadinasi, politiškai gali būti žiūrima pro pirštus į rusiškų pasų paklausą ir padirbinėjimą.
- Rusiškų pasų paklausa susijusi ir su politinės Rusijos įtakos plėtros aspektais: jau senokai vyksta rusiškų pasų dalijimas užsitęsusių konfliktų teritorijose (Padnestrėje, Cchinalio regione, Abchazijoje ir t. t.), siekiant šių teritorijų gyventojus susaistyti su Rusija ir taip legitimuoti Rusijos kišimąsi į konfliktų teritorijų sprendimus. ES negali ignoruoti šios Rusijos praktikos dalyti Rusijos pilietybės ir pasų, nes techniniai bevizio režimo klausimai neišvengiamai persipins su politiniu pasirinkimu: pavyzdžiui, ar ES pripažįsta Cchinalio regiono gyventojus Rusijos piliečiais?
- Įvedus bevizį režimą su Rusija, smarkiai išaugtų visos ES patiriamas socialinis ir ekonominis spaudimas sureguliuoti ekonominių atvykėlių srautus (ypač, jei su rusiškais pasais legaliai per Rusijos ir ES valstybių sienas galės keliauti ir trečiųjų šalių gyventojai). Tikėtina, kad tiesiogiai Lietuvai šis poveikis nebus didelis, nes pagrindinis ekonominių migrantų srautas bus nukreiptas į socialiai ir ekonomiškai patrauklesnes šalis: Vokietiją, Prancūziją, šiaurės šalis. Vis dėlto Lietuva gali tapti savotiška tranzito šalimi su visomis iš to kylančiomis problemomis: pradedant pasienio punktų pralaidumu ir baigiant atvykėlių daro-

mais nusikaltimais Lietuvos teritorijoje.

- Lietuvoje padidėjus žmonių srautams iš Rusijos gali kilti daugiau paskatų Rusijai prieš Lietuvą aktyviau vykdyti „minkštosios galios“ politiką. Tai gali skatinti ne tik poreikis „ginti“ Lietuvą turistaujancius Rusijos piliečius, bet ir bendras Lietuvos kultūrinis artinimas prie Rusijos: rusiškos popkultūros didėjanti paklausa Lietuvoje, rusų kalbos plitimas, rusiškų informacinių priemonių rinkos dalies padidėjimas ir t. t.

Lietuvos pozicija ES derybose su Rusija dėl bevizio režimo gairių

Bendra tarpsektorinė sąnaudų ir naudos analizė parodė, kad net ir neprognozuojant didelio neigiamų padarinių nusikalstamumo ir migracijos srityje padidėjimo, galima nauda Lietuvos turizmo sektoriui ir minimalus eksporto bei importo padidėjimas kartu gali tik šiek tiek viršyti tiesioginius konsulinių mokesčių praradimus bei dėl „smulkiosios kontrabandos“ pablogėjusį akcizų surinkimą. Vis dėlto svarbiausias veiksnys Lietuvos sąnaudų ir naudos balanse – tai galimas ES lėšų 2014–2020 m., skirtų Specialiajai Kaliningrado tranzito programai, praradimas. Šios prognozės turėtų lemti Lietuvos poziciją tiek vertinant „bendruosius žingsnius“, tiek ir vėliau rengiant EK derybų dėl bevizio režimo mandatą.

Kita vertus, Lietuvos sąnaudų ir naudos balansas tėra tik vienas iš dviejų Lietuvos pozicijos bevizio režimo klausimo ramsčių. Kitas ramstis – galimas geopolitinis bevizio režimo tarp ES ir Rusijos poveikis ES Rytų partnerystės iniciatyvos funkcionalumui, neišspręstų teritorinių konfliktų ES rytinėje kaimynystėje dinamikai, valstybių, dalyvaujančių ES Rytų partnerystėje, politinei raidai ir galimybėms Rusiją priartinti prie europietiško žaidimo taisyklių (ekonomikos, energetikos sektoriuose). Be to, ypač svarbus veiksnys Lietuvai derybose dėl bevizio režimo – Rusijos bendradarbiavimas teisingumo srityje (1991 m. Sausio 13-osios, Medininkų žudynių byla, Rusijos atsisakymas išduoti įtariamuosius nusikaltimais žmogiškumui ar atlikti kitus proceso veiksmus).

Įgyvendinant „bendruosius žingsnius“, Lietuva gali kelti klausimus, nustatyti trūkumus ir reikalauti juos šalinti. Lūžis įvyks tada, kai teks įvertinti Rusijos pažangą įgyvendinant „bendruosius žingsnius“. Nau-

jas „galimybių langas“ papildyti reikalavimus atsirada tada, kai bus formuojamas ir EK derybinis mandatas ir prasidės derybos su Rusija dėl bevizio režimo.

Derybose dėl bevizio režimo su Rusija ES turi vadovautis derybų su Vakarų Balkanų valstybėmis precedentu / modeliu ir, atsižvelgdama į nacionalinį sąnaudų ir naudos balansą bei bevizio režimo su Rusija keliamos rizikos specifiką, pildyti šį modelį papildomomis sąlygomis ir reikalavimais.

Atsižvelgiant į šį probleminį lauką, galima formuluoti keturis svarbiausius Lietuvos uždavinius artėjančių ES ir Rusijos derybų dėl bevizio režimo kontekste:

I. Apriboti neigiamą efektą, kurį Lietuva patirs dėl konsulinių mokesčių praradimo ir specialiosios tranzito programos iš / į Kaliningradą nutraukimo.

II. Siekti, kad bevizį režimą ES, atsižvelgdama į šalių partnerių vykdomus techninius reikalavimus, turėtų įgyvendinti sinchroniškai su Rusija ir Rytų partnerystės valstybėmis. Tai leistų sumažinti galimą bevizio režimo, pagal formulę „Rusija – pirmiausia“, riziką ES Rytų partnerystės iniciatyvos funkcionalumui ir neišspręstiems regioniniams konfliktams.

Įgyvendindama šį uždavinį, Lietuva turi:

- laikytis pozicijos, kad bevizis režimas su Rusija įmanomas tik laikantis kuo griežčiausių techninių reikalavimų dokumentams, kurių savininkams galiotų leidimas keliauti į ES be vizų. Šiems reikalavimams užtikrinti faktiškai reikėtų **įdiegti biometrines asmenybės identifikavimo priemones**. Pati Rusija turėtų prisiimti visą atsakomybę už šių dokumentų patikimumą ir tik su ES pritarimu būtų galima pradėti tokių dokumentų dalijimą Rusijos piliečiams.
- raginti ES kelti klausimą dėl būtinybės įdiegti sąsajas tarp žinybinių duomenų bazių, **steigti bendrą koordinuojančią, informaciją kaupiančią struktūrą**. ES neturint svertų užtikrinti pasų gamybos ir išdavimo kontrolės, nėra garantijų, kad ir biometriniai pasai gali būti neteisėtai išduodami ar klastojami.
- kelti dokumentų saugumo užtikrinimo klausimą. Tik turint patikimus duomenis apie Rusijos

piliečius, bus galima užtikrinti saugų šių asmenų judėjimą ES teritorijoje. ES turi siekti ne tik įpareigoti Rusiją užtikrinti biometrinių pasų išdavimą, bet ir **sukurti nacionalinį gyventojų registrą, kuris užkirstų kelią dokumentų klastojimui, kauptų ir sistemintų informaciją apie Rusijos piliečius**. Kol kas Rusijoje duomenys apie gyventojus kaupiami valstybinio administracinio vienetu ribose, todėl nėra nacionalinės duomenų sistemos.

- ginti nuostatą, kad siekiant palengvinti sienų kontrolę ir sumažinti neteisėtos migracijos riziką, Rusijos piliečiai, prieš pradėdami kelionę į ES šalis, **turėtų registruotis specialioje patikros duomenų bazėje (ESTA analogas, apimantis atvykimo ir išvykimo sistemą), nurodydami kelionės tikslą, kelionės būdą, transporto priemonę ir pan.** Toks išankstinis kelionių deklaravimas leistų sukurti bent minimalų „filtrą“, palengvinantį pasienio tarnybų veiklą.
- reikalauti, kad ES aiškiai išdėstytų apribojimus, kokių ginčytinų ar nepripažintų teritorijų gyventojams nebūtų galima suteikti naujų, bevizės keliones garantuojančių dokumentų (biometrinius pasus). **Remiantis Serbijos atveju / precedentu, kai bevizio režimo susitarimas netaikomas Kosovo gyventojams, turintiems serbiškus asmens dokumentus, ES ir Rusijos bevizio reglamentuose reikėtų įtvirtinti nuostatą, kad bevizis režimas netaikomas Padnestrės, Abchazijos, Cchinalio regiono, kai kurių Ukrainos regionų gyventojams, turintiems rusiškus pasus.** Kita vertus, būtina ne tik kontroliuoti biometrinių pasų išdavimą, bet ir įtvirtinti bevizio režimo įsigaliojimo sąsają su Rusijos įsipareigojimu atsisakyti „pasportizacijos“ politikos.
- **raginti ES pasirašyti papildomus specialius susitarimus su Rusija dėl galimų kompensacijų, susijusių su piktnaudžiavimu bevizio režimu, t. y. ekonominių migrantų, pabėgėlių, kitų asmenų, kurių priežiūra ar deportavimo sąnaudos gultų ant ES šalių (pagal bevizio režimo su Serbija pavyzdį).**

- **atsižvelgdama į tai, kad Rusiją su daugeliu NVS valstybių (pasižyminčių aukštais tiek ekonominių migrantų, tiek ir politinių pabėgėlių rodikliais) sieja bevizis režimas, galėtų ieškoti būdų bevizio režimo Rusijai įsigaliojimą susieti su Rusijos pilietybės suteikimo sąlygų peržiūra** (griežtinant sąlygas). Tai, kad ES turi atkreipti dėmesį į Rusijos, kaip galimos tarpinės stotelės kitų NVS šalių gyventojų migracijai į ES, scenarijų, liudija ta pati Balkanų šalių patirtis, konkrečiai – Turkijos, kuri turi bevizį režimą su Balkanų šalimis, piliečių migracijos į ES būdai.

III. Susieti bevizio režimo klausimą su Rusijos politinei ir ekonominei transformacijai svarbiais veiksniais (varomosiomis jėgomis).

Įgyvendindama šį uždavinį, Lietuva:

- turėtų raginti ES susieti judėjimą link bevizio režimo su naujojo visa apimančio strateginio susitarimo tarp ES ir Rusijos pažanga. Tai leistų **stiprinti bevizio režimo, kaip ES nuolaidos ir paskatos Rusijai, sąsajas su Rusijos atsivėrimu ES šiose srityse: Europos energetikos chartijos ir jos Tranzito protokolo ratifikavimu ir nuostatų įgyvendinimu, tiesioginių užsienio investicijų įsileidimu į Rusijos strateginius sektorius** (pirmiausia – energetikos) ir t. t.

- Siekiant sušvelninti galimą riziką nelegalios migracijos srityje, kuri atsirastų panaikinus vidinių sienų kontrolę Eurazijos ekonominėje sąjungoje, siūlyti ES iškelti būtinybę sudaryti readmisijos sutartį su visomis Eurazijos muitų sąjungos valstybėmis. Reikėtų pabrėžti, kad Lietuva jau yra sudariusi readmisijos sutartis su Kazachstanu (dvišalė) ir Rusija (daugiašalė – ES vardu), tačiau tokia sutartis dar nėra sudaryta su Baltarusija. Derybose su Rusija dėl bevizio režimo reikia siekti įtvirtinti sąsają tarp bevizio režimo įsigaliojimo ir readmisijos sutarties su Baltarusija (ir kitomis Eurazijos ekonominės sąjungos narėmis) sudarymo.

IV. Išlaikyti bevizio režimo sąsają su Rusijos bendradarbiavimu teisingumo srityje.

Įgyvendindama šį uždavinį, Lietuva:

- jeigu Rusija ir toliau nereaguos į Lietuvos siunčiamus teisinės pagalbos prašymus Sausio 13-osios ar Medininkų bylose, turėtų neišvengiamai įvertinti Rusijos pažangą įgyvendinant „bendruosius žingsnius“.
- turi išlaikyti jungtį tarp judėjimo ES ir Rusijos bevizio režimo link ir Europos arešto orderio veikimo tobulinimo.

NAUDOTA LITERATŪRA

Teisinė literatūra

1. Council of the European Union, Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice, 15th EU-RUSSIA SUMMIT, Road Maps, Brussels, 11 May 2005, 8799/05 ADD 1 (Presse 110) [žiūrėta 2012 09 12]. Prieiga per internetą: <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/88030.shtml>>.
2. Council of the European Union, Common Steps towards visa-free short term travel of Russian and EU citizens, Brussels, 9 December 2011. Šaltinis: dokumentas gautas iš Lietuvos URM.
3. Council of the European Union, Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001, Brussels, November 24, 2009, 15521/09 [žiūrėta 2012 08 23]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15521.en09.pdf>>.
4. EK sprendimas, kuriuo Lietuvai patvirtinama Išorės sienų fondo 2012 m. metinė programa ir bendras finansavimas iš šio fondo lėšų 2012 m. 2012 07 30 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.vrm.lt/go.php/lit/Teises-aktai/937>>.
5. Europos Bendrijos ir Rusijos Federacijos susitarimas dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2007 m. gegužės 17 d. Nr. L 129 [žiūrėta 2012 08 06]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:LT:PDF>>.
6. Europos Bendrijos Tarybos reglamentas, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus. Nr. 539/2001, 2001 m. kovo 15 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:LT:PDF>>.
7. Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos 2002 m. lapkričio 11 d. pasirašytas Bendrasis pareiškimas dėl tranzito tarp Kaliningrado regiono ir likusios Rusijos Federacijos dalies. Prieiga per internetą: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/73188.pdf>.
8. Susitarimas tarp Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos dėl readmisijos, 2006 m. gegužės 25 d. [žiūrėta 2012 10 19]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A0517%2803%29:LT:HTML>>.

Mokslinė, analitinė literatūra

1. Bouer T. K., Zimmermann K.F., „Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe“. *IZA Research Report No. 3*, 1999.
2. Burinskienė Marija, Rudzkienė Vitalija, „Modeling and Forecasting of Country Tourism Development in Lithuania“. *Journal of Environmental Engineering and Landscape Management* 2005, 8 (3).
3. European Stability Initiative, Presentation: Freedom of movement in a populist age – Why Balkan visa liberalization is (still) a success. Brussels, 1 July 2012.
4. EUROSTATO duomenys [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en>.
5. EUROSTATO duomenys [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/0/09/Countries_of_origin_of_%28non-EU-27%29_asylum_seekers_in_the_EU-27_Member_States%2C_2010_and_2011_%281%29.png>.
6. Fox Benjamin. Germany and France demand reintroduction of Balkan visas, *EU Observer*, 2012 10 15 [žiūrėta 2012 10 18]. Prieiga per internetą: <<http://euobserver.com/justice/117869>>.
7. Fraser Cameron, „The Future of EU-Russia Relations – Just a Dream“. *New Eastern Europe* 2012, No. I (II)..
8. FRONTEX. (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). *Western Balkans Annual Risk Analysis 2011*, April 2011, p. 17 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <<http://frontex.europa.eu/news/western-balkans-annual-risk-analysis-2011-nEPACO>>.
9. FRONTEX. Annual risk analysis 2012. Warsaw,

- April 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>.
10. FRONTEX. Eastern Borders Annual Overview 2012, Warsaw, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf>.
 11. Germanovič Elena. 2007–2010 m. išvykstamojo turizmo iš Rusijos į Lietuvą analizė, Vilnius, 2011.
 12. Gheasi Masood, Peter Nijkamp. „Migration, tourism and international trade: Evidence from the UK“, Research Memorandum, 2011 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <dare.uvu.vu.nl/bitstream/1871/23882/1/rm%202011-29.pdf>.
 13. Golunov Sergey. EU-Russia Visa Talks: Open and Hidden Agendas. *PONARS Eurasia Policy Memo* No. 144, May 2011.
 14. Grigas Agnia. *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*, Chatham House, Russia and Eurasia Programmed, August 2012.
 15. Gruszczak Artur. The state's visa policy. Mechanism, objectives and functions. In: Magdalena Lesińska et al. (ed.) *Migrations from Rastern European Countries to the European Union in the context of visa policy*. Warsaw: Stefan batory Foundation, 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/1794/>.
 16. Interfax. Foreign Ministry: Russian consulates ordered to begin issuing visas to crew of EU transport vehicles on Nov *Russia Beyond the Headlines*, 2012 Oct. 17 [žiūrėta 2012 10 20]. Prieiga per internetą: <http://rbth.ru/articles/2012/10/17/foreign_ministry_russian_consulates_ordered_to_begin_issuing_visas_t_19193.html>.
 17. Interfax. Russia and EU hope to sign all readmission accord protocols on visa issues, *Russia, Beyond the Headlines*. 24 July 2012 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://rbth.ru/articles/2012/07/24/russian_migration_service_hopes_to_sign_all_readmission_accord_proto_16601.html>.
 18. International Crisis Group, EU Visas and the Western Balkans, *Europe Report* No 168, 22 November 2012, p. 1 [žiūrėta 2012 07 24]. Prieiga per internetą: <http://www.crisis-group.org/~media/Files/europe/168_eu_visas_and_the_western_balkans>.
 19. Ireland L. Domino: How Customer experience can tip everything in your business toward better financial performance, Saint Paul, 2009.
 20. Jansen Stef. „The afterlives of the Yugoslav red passport“. *Citizenship in Southeast Europe*. June 5, 2012 [žiūrėta 2012 09 05]. Prieiga per internetą: <<http://www.citsee.eu/citsee-story/afterlives-yugoslav-red-passport>>.
 21. Judah Ben, Jana Kobzova, Nicu Popescu. *Dealing With a Post BRIC Russia*. *European Council on Foreign Relations*. London: ECFR, November 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://ecfr.eu/page/-/ECFR44_POST-BRIC_RUSSIA.pdf>.
 22. Jurkynas Mindaugas. *Bevizio režimo tarp Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos poveikio vertinimas: Lietuvos atvejis*. Vilnius, 2001 m. vasario 21 d. p. 5.
 23. Kratsev, Ivan Mark Leonard. *The Spectre of A Multipolar Europe*, ECFR 2010, p. 25 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://ecfr.eu/content/entry/the_spectre_of_a_multipolar_europe_publication>.
 24. Layard Richard et al. *East-West Migration: The Alternatives*. Cambridge MA: MIT-Press, 1992.
 25. Levin Henry M. *Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications*, SAGE Publications, 2000.
 26. LLRA. Lietuvos šešėlinė ekonomika, 2012 m. I pusmetis, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.
 27. Lundborg Per (1998). The Free Movement of Labour between Sweden and the New EU Members. In: Committee on the Economic Effects of EU Enlargement (eds.), *A Bigger and Better Europe? - Final Report, Government Official Reports, Stockholm*.
 28. Nye Joseph S. Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Books, 2004.
 29. OCTA 2011: EU organized crime threat assessment, European Police Office, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-1465>>.
 30. Orefice G. International Migration and Trade

- Agreements: the New Role of PTA's. *Document de travail No. 15*, 2012 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.cepii.fr/anglais-graph/workpap/pdf/2012/wp2012-15.pdf>>.
31. Orłowski P. et al. (2000). Potential Migration Flows from Central and Eastern Europe to Austria After the Enlargement. WIIW Project No. 7919 [žiūrėta 2012 12 04]. Prieiga per internetą: <<http://www.nobe.pl>>.
 32. *Pasienio kelias* Nr. 3 (4) 2010, p. L–33 [žiūrėta 2010 06 21]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Rysiu_su_visuomene_sk/visokie/pasiulymai/Pasienis-5.pdf>.
 33. Pew Research Center. Russians Back Protests, Political Freedoms And Putin, Too. Attitudes Project. 23 May 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-Russia-Report-FINAL-MAY-23-2012.pdf>>.
 34. Ramonaitė A. et al. *Tarp Rytų ir Vakarų: Lietuvos visuomenės geopolitinės nuostatos*. Vilnius: Versus Auerus, 2007.
 35. „Skiriasi Lietuvos ir Rusijos URM pozicija dėl galimo bevizio režimo su Kaliningradu“. *Geopolitika.lt*. 2012 m. sausio 20 d. [žiūrėta 2012 07 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.geopolitika.lt/?artc=5164>>.
 36. Malinauskas Ričardas. „Ar vizos trukdo turizmui?“ *Veidas.lt*. 2011 m. lapkričio 11 d. [žiūrėta: 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/ar-vizos-trukdo-turizmui>>.
 37. Rogoža, Jadwiga Agata Wierzbowska-Miazga, Iwona Wisniewska, A Captive Island. Kaliningrad between Moscow and the EU, *OSW Studies*, No. 41. 25 July 2012, p. 58–65.
 38. Russian organised crime threat assessment report (*ROCTA*), Europol, EU Council Brussels, 21 September 2009, Nr. 15819/08 Restreint UE.
 39. Salminen, Minna-Mari, Arkady Moshes. *Practice What You Preach: the Prospects for Visa Freedom in Russia – EU Relations*, FIIA Report 2009.
 40. Sandschneider Eberhard. Limits to Russian Soft Power in the Post-Soviet Area 2012. *GDAPanalyse*, No. 8, July 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21791>>.
 41. Scarnicchia Lucilla. Residence permits issued to non-EU citizens in 2009 for family reunification, employment and education. *Eurostat*, No. 43, 2011, p. 4–5 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043/EN/KS-SF-11-043-EN.PDF>.
 42. Sergijenko Dina. „Europarlamentarai: bevizis režimas su Kaliningradu reikštų investicijas“. *Ekonomika.lt*, 2012 m. birželio 20 d. [žiūrėta 2012 07 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.ekonomika.lt/naujiena/europarlamentarai-bevzis-rezimas-su-kaliningradu-reikstu-investicijas-26859.html>>.
 43. Syshko. Iryna et al. How to achieve visa free regime with the European Union: Western Balkans experience for Ukraine. Europe without Barriers, Kyiv, 2011, p. 23–25 [žiūrėta 2012 07 24]. Prieiga per internetą: <<http://novisa.com.ua/upload/file/WBpublicationENG.pdf>>.
 44. Stalioraitis K. „Ar naudingas Lietuvai bevizis režimas Kaliningrado srities gyventojams?“ *Alkas.lt* 2011 m. rugsėjo 27 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://alkas.lt/2011/09/27/k-stalioraitis-ar-naudingas-lietuvai-bevzis-rezimas-kaliningrado-srities-gyventojams/>>.
 45. Susirašinėjimo korespondencija su Europos stabilumo iniciatyvos organizacijos vyr. analitike Alexandra Stiglmayer.
 46. Transparency International. Corruption Perception Index 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>>.
 47. Trauner Florian and Imke Kruse. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool? *European Journal of Migration and Law* Volume 10, Number 4, 2008, p. 411–438 (28), p. 11–12.
 48. Trenin Dmitri et al. *Russia on the Move*, June 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://carnegieendowment.org/2012/06/01/russia-on-move/b14p>>.
 49. Utkin Sergey Visa-Free: Modernising Russians. *EU-Eurasia Centre review*, Issue 15, 2010 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.eu-russiacentre.org/wp-content/uploads/2008/10/EURC_review_XV_ENG.pdf>.
 50. Valstybinis turizmo departamentas, pranešimas žiniasklaidai: *Šiais metais laukiama 2 milijonų užsienio turistų*. 2012 m. gegužės 25

- d. [žiūrėta 2012 08 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.tourism.lt/aktualijos/detaiiai.php?ID=3281>>.
51. „Kelionė į Lietuvą – su Suomijos ar Estijos vizomis“. *Veidas.lt* 2011 m. lapkričio 9 d. [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/kelione-i-lietuva-%E2%80%93-su-suomijos-ar-estijos-vizomis>>.
 52. VRM Prieglobsčio reikalų skyriaus statistika [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.migracija.lt/index.php?-139460614>>.
 53. Wolczuk Katarina. Adjectival Euroeanisation? The Impact of the European Neighbourhood Policy on Ukraine. *Global Europe Papers* 2008/11, p. 16 [žiūrėta 2012 11 24]. Prieiga per internetą: <<http://www.download.bham.ac.uk/govsoc/eri/working-papers/wp18-wolczuk.pdf>>.
 54. World Tourism Organisation (UNTWO). Tourism Highlights, 2012 Edition.
 55. World Tourism Organisation (UNTWO). World Tourism Barometer, Volume 10, September 2012.
 56. Zaiceva Anzelika. „Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union“. *IZA Discussion Paper* No. 2519, 2006 [žiūrėta 2012 11 30]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2519.pdf>>.
 57. Zdanevičius Liudas et al. *Kaliningrado tranzitas: saugios sienos, laisvas judėjimas*. Vilnius: Tarptautinės migracijos organizacija, 2005, p. 148.
 58. Гастарбайтеры захватывают российские школы. 2012 10 02 [žiūrėta 2012 10 25]. Prieiga per internetą: <<http://www.km.ru/v-rossii/2012/10/02/693770-gastarbaitery-zakhatyvayut-rossiiskie-shkoly>>.
 59. Преступность в Московском регионе растёт одновременно с увеличением числа мигрантов. 2012 07 25 [žiūrėta 2012 10 25]. Prieiga per internetą: <<http://www.iraq-war.ru/article/275078>>.
 - schengen_visa_statistics_2011_final_en.pdf>.
 2. European Commission, Second report on the post-visa liberalization monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, Brussels, December, 7, 2011 [žiūrėta 2012 10 16]. Prieiga per internetą: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fregistre%2Fdocs_auteurs_institutions%2Fcommission_europeenne%2Fsec%2F2011%2F1570%2FCOM_SEC%282011%291570_EN.pdf&ei=m4GOUNimN8ap4gShmYG4Aw&usq=AFQjCNEhHb0LWcYZmmzJWFOU5jZZ6x5SFw&sig2=dgp2350wV1Zyemls2KUFBQ>.
 3. European Council on Foreign Relations. European Foreign Policy Scorecard 2012, January 2012 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf>.
 4. Europos migracijos tinklas, Tarptautinė migracijos organizacija. *Vizų politika ir migracijos srautai*, Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <www.iom.lt/documents/Vizu%20politika_LT.pdf>.
 5. Lietuvos Respublikos muitinės 2011 m. veiklos ataskaita. 2012 m. vasaris, Vilnius [žiūrėta 2012 11 09]. Prieiga per internetą: <http://www.cust.lt/mport/failai/veikla/ataskaitos/2011_.pdf>.
 6. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *2011 m. Migracijos metraštis*, p. 79 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.migracija.lt/index.php?-2045908744>>.
 7. Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Vidaus reikalų ministerijos prieglobsčio reikalų skyrius. *Prieglobstis Lietuvos Respublikoje 2011 metais. Metinė ataskaita* [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://coi.migracija.lt/uploaded_docs/PRS_ataskaita-2011_LT.pdf>.
 8. Replies of the Russian side to additional questions from the EU side on information in the written report of the Russian side concerning implementation of joint steps in order to transfer to visa-free regime for short-term trips of EU and Russian citizens, 2012 09 07.

Politinė literatūra

1. European Commission, Overview of Schengen Visa Statistics 2009–2011 [žiūrėta 2012 11 27]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_

Gauta iš Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos.

9. Visa free regime of entry to the Russian Federation for foreign citizens according to international agreements of the Russian Federation, 20 April 2012. Gauta iš Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos.

Publicistinė literatūra

1. „Rusija kritikuoja Lietuvos atsargumą dėl bevizio režimo ir giria Lenkiją“. *15min.* 2012 m. sausio 17 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/pasaulis/rusija-kritikuoja-lietuvos-atsarguma-del-bevizio-rezimo-57-190534#ixzz2BRD6Ltto>>.
2. Abeltinytė leva. „ES – Rusijos bevizio režimo klausimas – kurčiųjų dialogas“. *Delfi.lt.* 2010 m. rugsėjo 28 d. [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <<http://myep.delfi.lt/news/es-rusijos-bevizio-rezimo-klausimas-kurciuju-dialogas.d?id=36997091>>.
3. Arnd Wiegmann. „Your visa has expired. Stand and leave’ – Putin. *RT.* 4 June 2012 [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <<http://rt.com/politics/putin-eu-russia-visa-regime-905/>>.
4. Aušrotas Ramūnas. Prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių socialinė ir profesinė integracija: teisiniai aspektai. *Prieglobsčių prašytojų socialinės ir profesinės integracija.* Socialinės ekonomikos institutas, Galimybių studija, 2005, p. 10.
5. Barnetsnova. Finnish economic minister supports a visa-free initiative for Allegro, 2012 04 25 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <<http://www.barentsnova.com/node/1899>>.
6. Blanke Jennifer T. Chiesa. *Travel & Tourism Competitiveness Report 2011: Beyond the Downturn.* World Economic Forum, Geneva, 2011 [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf>.
7. BNS. „Ambasadorius: bevizis režimas tarp Rusijos ir ES priklausys, kaip greit Maskva įgyvendins būtinas reformas“. *Delfi.lt* 2012 m. kovo 12 d. [žiūrėta 2012 06 14]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ambasadorius-bevizis-rezimas-tarp-rusijos-ir-es-priklausys-kaip-greit-maskva-igyvendins-butinas-reformas.d?id=56624429>>.

es-priklausys-kaip-greit-maskva-igyvendins-butinas-reformas.d?id=56624429>.

8. BNS. „Ambasadorius: bevizis režimas tarp Rusijos ir ES priklausys, kaip greit Maskva įgyvendins būtinas reformas“. *Delfi.lt* 2012 m. kovo 12 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ambasadorius-bevizis-rezimas-tarp-rusijos-ir-es-priklausys-kaip-greit-maskva-igyvendins-butinas-reformas.d?id=56624429>>.
9. BNS. „Ažubalis: už Rusijos bevizį režimą su ES, tik jei Rusija bendradarbiaus baudžiamosiose bylose“. *Alfa.lt* 2011 m. spalio 4 d. [žiūrėta 2012 06 27]. Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/12607682/Azubalis..uz.Rusijos-bevizi-rezimas-su.ES..tik.jei..Rusija.bendradarbiaus.baudziamosiose.bylose=2011-10-04_14-44/?wicket:pageMapName=?wicket>.
10. BNS. „Baltijos šalys ir Suomija ragina ES atkreipti dėmesį į didėjantį atvykėlių iš Rytų srautą“. *Delfi.lt* 2012 m. liepos 29 d. [žiūrėta 2012 08 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/baltijos-salys-ir-suomija-ragina-es-atkreipti-demesi-i-didejanti-atvyke-liu-is-rytu-srauta.d?id=59202355>>.
11. BNS. „T. Janeliūnas: Lietuva patirs spaudimą dėl Kaliningrado“. *Delfi.lt* 2010 m. rugsėjo 7 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/tjaneliunas-lietuva-patirs-spaudima-del-kaliningrado.d?id=36244533>>.
12. „A. Ažubalis: V. Putino pareiškimai apie bevizį režimą tėra kalbos prieš rinkimus“. *Delfi.lt* 2012 m. kovo 1 d. [žiūrėta 2012 07 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/aazubalis-vputino-par-eiskimai-apie-bevizi-rezima-tera-kalbos-pries-rinkimus.d?id=56168421>>.
13. DMN inf. „Kontrabandininkų praradimas: cigaretės už 9 milijonus litų“. *Diena.lt* 2010 m. balandžio 13 d. [žiūrėta 2012 09 25]. Prieiga per internetą: <<http://kauno.diena.lt/naujienos/kriminalai/kontrabandininku-praradimas-cigaretes-uz-9-mln-litu-272546#ixzz2Aa04soE7>>.
14. DMN inf. „Muitinė: kontrabandos gabentojai atranda vis mažiau landų“. *Diena.lt* 2012 m. balandžio 25 d. [žiūrėta 2012 09 25]. Prieiga per internetą: <<http://vd.lt/naujienos/kriminalai/muitine-kontrabandos-gabentojai-atranda-vis-maziau-landu-423007#ixzz2AXQD81tT>>.

15. Dudzińska Kinga. *Small Border Traffic with the Kaliningrad District*. Bulletin, No. 122 (198), 29 September 2010, PISM (Polish Institute of International Affairs).
16. ELTA. „Putinas ragina ES panaikinti vizų režimą“. *Alfa.lt* 2012 m. birželio 4 d. [žiūrėta 2012 10 12]. Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/14715190/Putinas.ragina.ES.panaikinti.vizu.rezima=2012-06-04_16-44>.
17. EurActive. Serbia offers to pay costs of ‚fake‘ asylum-seekers. *EurActive*, 15 Oct. 2012. [žiūrėta 2012 10 18]. Prieiga per internetą: <<http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-pay-avoid-return-visa-reg-news-515405>>.
18. European Stability Initiative, „Presentation: Freedom of movement in a populist age – Why Balkan visa liberalization is (still) a success“, Brussels, 1 July 2012.
19. Europos migracijos tinklas, Tarptautinė migracijos organizacija. *Vizų politika ir migracijos srautai*. Vilnius, 2011.
20. Helsinki Times. „Hbl: Russia-EU visa-free regime would increase violent crime“, 2012 08 28 [žiūrėta 2012 11 20]. Prieiga per internetą: <<http://www.helsinkitimes.fi/news/index.php/finland/finland-news/domestic/3365-hbl-russia-eu-visa-free-regime-would-increase-violent-crime>>.
21. Interfax, „Foreign Ministry: Russian consulates ordered to begin issuing visas to crew of EU transport vehicles on Nov 1“, 2012 10 17. *Russia beyond the Headlines* [žiūrėta 2012 10 19]. Prieiga per internetą: <http://rbth.ru/articles/2012/10/17/foreign_ministry_russian_consulates_ordered_to_begin_issuing_visas_t_19193.html>.
22. Knaus Gerald and Alexandra Stiglmeier. *Populism in Brussels? How to solve the Balkan asylum crisis* [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://euobserver.com/opinion/117978>>.
23. Komar Jacek Jan. „Gazeta Wyborcza“: ypatinga bevizio režimo reikšmė Rusijai“. *IQ.lt*. 2011 m. gruodžio 19 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://iq.lt/pasaulis/gazeta-wyborcza-ypatinga-bevizio-rezimo-reiksme-rusijai/>>.
24. Komar Jacek Jan. „Gazeta Wyborcza“: ypatinga bevizio režimo reikšmė Rusijai“. *IQ.lt*. 2011 m. gruodžio 19 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://iq.lt/pasaulis/gazeta-wyborcza-ypatinga-bevizio-rezimo-reiksme-rusijai/>>.
25. Kratsev Ivan, Mark Leonard. *The Spectre of A Multipolar Europe*, ECFR 2010.
26. Kripaitė A. „Klaipėdiečiai sieks bevizio režimo su Kaliningrado sritimi“. *15min.lt* 2012 m. kovo 12 d. [žiūrėta 2012 06 21]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/klaipedieciai-sieks-bevizio-rezimo-su-kaliningrado-sritimi-56-203229>>.
27. Lietuvos Respublikos ambasados Rusijos Federacijoje pranešimas spaudai. Pasirašytas Lietuvos ir Rusijos vyriausybės protokolai dėl readmisijos. 2012 m. balandžio 19 d. [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <<http://ru.mfa.lt/index.php?793707821>>.
28. Lietuvos Respublikos muitinės 2011 m. veiklos ataskaita. 2012 m. vasaris, Vilnius [žiūrėta 2012 11 13]. Prieiga per internetą: <http://www.cust.lt/mport/failai/veikla/ataskaitos/2011_.pdf>.
29. Maksimavičius Petras. „Geopolitinių žaidimų sąlygose“. *Alkas.lt* 2012 m. rugpjūčio 6 d. [žiūrėta 2012 08 29]. Prieiga per internetą: <<http://alkas.lt/2012/08/06/petras-maksimavicius-geopolitiniu-zaidimu-spastuose/>>.
30. Marcinkevičius Tomas. „Europos eksperimentai su Kaliningradu“. *Pazinkeuropa.lt* 2012 m. rugsėjo 7 d. [žiūrėta 2012 09 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.pazinkeuropa.lt/euroblogas/savaite-temos/klaustukai-229/europos-eksperimentai-su-kaliningradu-234>>.
31. Nilsen Thomas. Finland wants visa free train rides, Barents Observer, 2012 04 26 [žiūrėta 2012 11 27]. Prieiga per internetą: <<http://barentsobserver.com/en/borders/finland-wants-visa-free-train-rides>>.
32. Penzanews. Foreign experts declared inevitability of simplification of visa regime between the Russian Federation and the EU, 2011 12 23 [žiūrėta 2012 11 20]. prieiga per internetą: <<http://penzanews.ru/en/opinion/51039-2011>>.
33. Regnum. „Skiriasi Lietuvos ir Rusijos URM pozicija dėl galimo bevizio režimo su Kaliningradu“. *Geopolitika.lt* 2012 m. sausio 20 d. [žiūrėta 2012 07 15]. Prieiga per internetą: <<http://www.geopolitika.lt/?artc=5164>>.
34. Rianovost. Finland Supports Visa-Free travel between EU-Russia. 2012 01 04 [žiūrėta 2012

11 20]. Prieiga per internetą: <<http://en.rian.ru/russia/20101109/161262193.html>>.

35. Visa House. Alexander Stubb: visa-free regime between Russia and the EU is possible by 2018. 2011 02 14 [žiūrėta 2012 11 20]. Prieiga per internetą: <<http://www.visahouse.com/news-visa-free-regime-between-russia-and-the-eu-is-possible-by-2018.asp>>.
36. Yle. Finland, Baltics urge high-tech EU border security, 2012 07 24 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/finland_baltics_urge_high-tech_eu_border_security/6228950>.
37. Yle. Interior Minister says no to Finland-Russia visa-free travel, 2012 06 07 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/interior_minister_says_no_to_finland-russia_visa-free_travel/5406665>.
38. Yle. Middle-class Russians boost Finnish visa applications, 2012 01 04 [žiūrėta 2012 07 26]. Prieiga per internetą: <http://yle.fi/uutiset/middle_class_russians_boost_finnish_visa_applications/3149062>.

Atlikti interviu

I. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos (URM) Konsulinis departamentas, 2012 m. rugpjūčio 28 d. (atliktas 1 interviu):

1. Irena Valainytė, URM Konsulinio departamento direktoriaus pavaduotoja.
2. Olegas Skinderskis, URM Konsulinio departamento Supaprastinto tranzito dokumentų skyriaus vedėjas.
3. Erika Griešiuvienė, URM Konsulinio departamento Šengeno skyriaus pirmoji sekretorė.

II. Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT) prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2012 m. rugpjūčio 30–31 d. (atlikti 5 interviu):

1. Ramunė Kazakauskiene, VSAT Sienos kontrolės organizavimo valdybos Migracijos skyriaus viršininkė.
2. Jolanta Bakšienė, VSAT Kriminalinių procesų kontrolės organizavimo valdybos Informacijos analizės skyriaus vyriausioji specialistė.
3. Vygintas Kaziukonis, VSAT Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus viršininkas.
4. Sigitas Ratkevičius, VSAT Sienos kontrolės organizavimo valdybos Pasienio kontrolės punktų skyriaus viršininkas.
5. Arūnas Tamulevičius, VSAT Sienos kontrolės

organizavimo valdybos Sienos stebėjimo skyriaus vyriausiasis specialistas.

III. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (VRM), 2012 m. rugsėjo 6 d. (atliktas 1 interviu):

1. Janas Vidickas, Migracijos departamento prie VRM direktoriaus pavaduotojas.
2. Antanas Turčinai, Migracijos departamento prie VRM Užsieniečių reikalų skyriaus vedėjas.
3. Vaidas Kulikauskas, Migracijos departamento prie VRM Teisės, tarptautinio bendradarbiavimo ir personalo skyriaus vedėjas.
4. Lucija Voišnis, Migracijos departamento prie VRM Prieglobsčio reikalų skyriaus vedėja.
5. Henrika Mykalajūnė, Migracijos departamento prie VRM Imigracijos reikalų skyriaus vedėjo pavaduotoja.

IV. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija (ŪM), 2012 m. rugsėjo 6 d. (atliktas 1 interviu):

1. Mindaugas Žilionis, ŪM Analizės ir strategijų skyriaus vedėjas.
2. Darius Kulikauskas, ŪM Analizės ir strategijų skyriaus vyriausiasis specialistas.

V. „Stefan Batory Foundation“, Lenkija, 2012 m. rugsėjo 4 d. (atliktas 1 interviu):

1. Joanna Fomina, „Stefan Batory Foundation“ ekspertė.

VI. Lenkijos vidaus reikalų ministerija, Lenkija, 2012 m. rugsėjo 4 d. (atliktas 1 interviu)

Grzegorz Polak, ES ir tarptautinio bendradarbiavimo reikalų departamento direktorius.

VII. Rytų studijų centras, Lenkija, 2012 m. rugsėjo 4 d. (atliktas 1 interviu)

Agata Wierzbowska-Miazga, Rusijos departamento ekspertė.

Jadwiga Rogoża, Rusijos departamento ekspertė.

VIII. VšĮ „Versli Lietuva“, 2012 m. rugsėjo 13 d. (atliktas 1 interviu):

1. Vadimas Ivanovas, VšĮ „Versli Lietuva“ Eksperto departamento analitikas.
2. Nerijus Dovydenas, VšĮ „Versli Lietuva“ Eksperto departamento analitikas.
3. Thomas Notten, VšĮ „Versli Lietuva“ Eksperto departamento analitikas.

IX. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (FM), 2012 m. rugsėjo 24 d. (atlikti 2 interviu):

1. Jonas Miškinis, Muitinės departamento prie FM Generalinio direktoriaus pavaduotojas.
2. Šarūnas Ramanauskas, Muitinės departamento prie FM Pažeidimų prevencijos skyriaus viršininkas.

X. Turizmo departamentas prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos, 2012 m. spalio 3 d. (atliktas 1 interviu):

1. Juozas Raguckas, Turizmo departamento direktoriaus pavaduotojas.
2. Vaiva Bukelskytė, Turizmo departamento Rinkodaros skyriaus vedėja.
3. Elena Žibort, Turizmo departamento Tikslinių rinkų vyriausioji specialistė.

XI. Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2012 m. spalio 11 d. (atliktas 1 interviu):

1. Artūras Belovas, Policijos departamento Kri-

minalinės policijos valdybos Veiklos organizavimo skyriaus vyriausiasis tyrėjas.

2. Daiva Vežikauskienė, Policijos departamento Viešosios policijos Migracijos poskyrio viršininkė.
3. Žaneta Rudaitienė, Policijos departamento Kriminalinės policijos valdybos Veiklos organizavimo skyriaus vyriausioji tyrėja.

XII. Suomijos tarptautinių santykių institutas, Suomija, 2012 m. lapkričio 17 d. (atliktas 1 interviu):

1. Arkady Moshes, Rusijos ir ES programos direktorius.

XIII. Carnegie Maskvos centras, Rusija, 2012 m. lapkričio 17 d. (atliktas 1 interviu):

1. Nikolay Petrov, Visuomenės ir regionų programos vadovas.

XIV. Lietuvos viešbučių ir restoranų asociacija, 2012 m. lapkričio 28 d. (atliktas 1 interviu):

1. Evalda Šiškauskienė, asociacijos prezidentė.

SUMMARY

VISA-FREE REGIME BETWEEN EU AND RUSSIA: IMPLICATIONS FOR LITHUANIA

The present study is devoted to visa-free travel, i.e., the possibility for the citizens of the EU and Russia who hold biometric passports to go to each other's territory without obtaining any visas for the period of no more than 90 days within a 180-day period. To stay in the host country for a longer period of time, a long-term visa must be obtained. The visa-free regime will not cover the following EU countries: Ireland, the United Kingdom, and Denmark. In addition, until they have joined the Schengen Area, Bulgaria, Cyprus, and Romania will not practice the visa-free regime, and will be joined by Croatia starting from summer 2013. Russia will have to sign bilateral agreements on a visa-free regime with all of the aforementioned countries, as well as Iceland and Norway.

Regardless of the fact that top Lithuanian officials take part in the political diplomatic discourse on visa-free travel at the EU level, no intersectoral cost-benefit analysis has been carried out in Lithuania to assess the potential impact of the visa-free regime on migration processes and crime indicators. Consequently, the findings of this analysis have not yet been correlated with Lithuania's interests in the sphere of geopolitical security. Therefore, the objective of the present study is to fill the current vacuum.

The present study has shown that the additional economic benefits resulting from an increase in tourist flows (approx. 63 million Lt per year) would counterbalance only minimum expected losses and needs for additional costs in Lithuania, which will have emerged after the introduction of visa-free travel (approx. 71 million Lt, excluding infrastructure and modernisation costs).

Table 1. Loss and cost scenarios upon the introduction of a visa-free regime

	Maximum damage scenario	Minimum damage scenario
1. Losses		
1.1. Application processing fees	42 223 551	
1.2. State fee for the approval of invitations for the receipt of a visa	534 905	
1.3. Contraband	23 909 342	17 735 425
1.4. Legally incoming excise goods	70 174 860	10 410 834
2. Financial costs (the number of full-time jobs is estimated relative to the change in tourist rates)		
2.1. State Border Guard Service (SBGS) ¹	1 105 920	599 040
2.2. Police ²	67 852	50 331
2.3. Customs Department ³	33 926	25 165
	138 050 356	71 579 251
3. Modernisation and infrastructure (according to a study by M.Jurkynas and data provided by the Police Department)		
3.1. Border checkpoints m.		17 000 000
3.2. Customs points m.		2 400 000
3.3. X-ray inspection systems		14 000 000
3.4. Officials uniforms		60 000
3.5. IT database updating (POLIS)		500 000
3.6. Language adaptation of IT database due to the use of the Russian language (max.)		5 000 000
3.7. Equipment for detecting biological, chemical, and radioactive contaminants		350 000
3.8. ARAS technical equipment		4 379 500
		43 689 500
TOTAL FINANCIAL COSTS (Lt)	181 739 856	115 268 751

Source: compiled by authors

Given the maximum costs and expenses scenario, within one year of the visa-free regime, Lithuania may expect approx. 75 million Lt losses more than potential inflows, primarily due to uncollected excise taxes and growth of the shadow economy. In addition, Lithuania may have to invest about 43.7 million into infrastructure and modernisation projects.

In the assessment of the general impact of a visa-free regime, the essential question is the fate of the funds of the simplified transit procedure to Kaliningrad. The loss of the 517.92 million Litas in the period 2014-2020 would significantly counterbalance the forecasted 7-year benefit in the tourism sector. The main challenge for Lithuania is to sustain the funds of this program (the transition period or reallocation thereby adapting to the effects of a visa-free regime); however, this would require a very clear articulation of needs of the relevant departments, which, as the present study has shown, are as yet very hard to obtain.

After the introduction of a visa-free regime between the EU and Russia and the respective reduction of the barriers to the free movement of people, the total flow of tourists from Russia to Lithuania would grow. Lithuania may be preferred as an attractive destination by a greater number of Russian citizens residing in Kaliningrad Oblast as well as in European Russia (primarily Saint-Petersburg; Leningrad, Pskov, and Smolensk Oblasts; and Moscow). To date, these regions provide Lithuania with the largest tourist flow. Nevertheless, the total increase in the Russian tourist flow as a result of visa-free travel would amount to as little as 13-24% per year (with the peak expected during the first year after the introduction of a visa-free regime).

The scale of emigration from Russia to Lithuania, even based on the maximum change (optimal) scenario, would not be particularly significant. According to the Lowry gravity model, a bigger flow of Russian

emigrants may be expected in the short term, but it would shrink in the long term, while Lithuania's attractiveness would not be high.

In terms of economic losses and costs, a visa-free regime would require both direct financial losses (primarily due to the reduction of the application processing fees – at least 42 million Lt, but, including the potentially growing number of tourists even given the visa regime, this amount may be higher; as well as due to changes in the compensation scheme of the Kaliningrad transit system), additional expenses associated with the management of the growing human flow (due to the need to expand the infrastructure of border checkpoints and to increase the number of officials) and with costs due to the potentially higher number of crimes and growth in immigrant integration.

The negative economic impact on Lithuania's economy would primarily have to do with the transportation of excise goods (alcohol, cigarettes, and fuel) and crime rate increase. The uncollected excise taxes, due to increased flows to Lithuania, may fluctuate from 10 to 70 million Lt. Most losses would be attributable to the sale of fuel and would be most obvious in the regions bordering Kaliningrad. Lithuania's economy could also suffer more damage from the so-called "petty contraband". Although its scales are harder to forecast, it is expected that growth in "petty contraband" may result in 18-24 million Lt damage to Lithuania's budget.

Despite the fact that, according to the criteria of illegal immigration (non-admittance into the country, issues related to political asylum, unlawful presence in the country), Russia's citizens are among the leading ones in Lithuania, the number of violations is not big compared to the flow of incoming Russian citizens. In recent years, there has been a decrease

¹ According to SBGS, 192 officials are engaged on the border with Russia. Their gross annual earnings constitute 4 608 000 Lt. The percentage growth rate of full-time employment should correspond to the percentage change in tourism flows from Russia after the introduction of a visa-free regime, i.e., 13% (pessimistic scenario) and 24% (optimistic scenario).

² The number of police full-time jobs should not be changing dramatically. Even a growth of 13-24% in the total tourism flow would mean no more than 3% growth; consequently, a greater number of full-time jobs would be unfounded. Full-time earnings were calculated on the basis of average earnings of a police official.

³ Full-time employment at the Customs Department was calculated in the same way as full-time employment of police officials.

in such cases while, relative to the growing number of immigration violations by citizens from other countries (in particular, Georgia, Afghanistan, and Kyrgyzstan), a reduction in the relevant risks is observable in the case of Russia.

Russian organised crime has a major influence on the criminogenic situation of the EU in general and Lithuania in particular. Usually, Russian organised crime groups do not operate directly, but rather through local crime groups (e.g., by organising illegal immigration; drugs, tobacco, and alcohol smuggling). However, experts believe that the introduction of a visa-free regime with Russia should not result in a new wave of organised crime to the EU due to the fact that the relevant crime groups already operate in Europe and are not hindered by the visa regime.

Recommendations:

In the preparation for the possible introduction of a visa-free regime with Russia, it would be beneficial to assess the potential of the Lithuanian tourism sector to “absorb” the growing tourist flows. It is important that the Tourism Department, together with the representatives of tourism sector associations, assesses changes of the future tourist flows (considering both the *status quo* situation and the possible visa-free regime) and plan its activities accordingly.

Anticipating a significantly larger passenger flow from/to Kaliningrad Oblast, the throughput capacity of border checkpoints should be increased: opportunities for the expansion of the necessary infrastructure as well as additional changes in the personnel of the State Border Guard Service (SBGS) and the Customs Department have to be thoroughly examined. These needs should be negotiated with representatives of Russian Federation on a bilateral basis, to ensure a two-way increase in the throughput capacity of passenger flows.

In order to maintain the flow of the envisaged capital for the Special Simplified Transit Scheme (Kaliningrad) for the period 2014–2020, EU institutions must develop a comprehensive needs assessment for Lithuanian institutions, why special procedures should be preserved for Russian citizens who only cross Lithuanian border, but do not meet the requirements of the visa-free regime (e.g., those who do

not have biometric passports). These specific arguments would be particularly relevant in the transitional period, before complete abolishment of the Special Simplified Transit Scheme.

There are four possible scenarios of the transformation of the Special Kaliningrad Transit Program, which are as follows:

1. Elimination of the Kaliningrad program immediately upon granting a visa-free regime to Russia;
2. A speedy transition period – the program is eliminated within 3–5 years;
3. A slow transition period – the program is eliminated over a period longer than 5 years;
4. Two parallel regimes – after the introduction of a visa-free regime, the Special Kaliningrad Transit program will still be in force.

A general assessment suggests that, due to Russia’s possible expectations, EU support, and a longer period needed for adaptation of relevant institutions, the third and fourth scenarios would be most favourable to Lithuania, of which, given that a specific temporal period for the validity of the program is defined, the third scenario seems more beneficial. At the EU level, it is expedient for Lithuania to actively advocate the relevance of the continuity of the Kaliningrad Transit Program. In addition, within the framework of the External Borders Fund (EBF), Lithuania should seek not only ongoing administration, but also preparation of the respective institutions for the transition to a visa-free regime and, as a EU member state with an external border, should adapt to the implementation of the envisaged entry-exit system, or the analogous Electronic System for Travel Authorization (ESTA), used by the USA. *Financial needs should be specified after the prospects of implementing these systems have been defined at the EU level.*

Guidelines for Lithuania’s stance in EU-Russia negotiations on a visa-free regime

In light of the forthcoming EU-Russia negotiations on a visa-free regime, Lithuania has four most important objectives:

I. To reduce negative implications, which Lithuania will experience due to the loss of application processing fees and elimination of the Special Kaliningrad Transit Program.

Implementing this objective, Lithuania:

- should maintain the position that, in its negotiations with Russia on a visa-free regime, **the EU should pursue the implementation of a system analogous to ESTA, the Electronic System for Travel Authorization, used by the USA, in which a fee is applied for the processing of an electronic application.** This would give Lithuania, as well as other EU member states, an opportunity to at least partially compensate for losses incurred as a result of eliminating application processing fees.
- taking into consideration the fact that Lithuania's biggest direct losses due to EU-Russia visa-free travel will have to do with the possible changes in the Special Kaliningrad Transit System and given that this is a critical issue for Lithuania's cost-benefit analysis, it is crucial that, in the case of transit to/from Kaliningrad without the intention to enter the EU, **it is expedient to apply a transition period whereby simplified travel documents can be issued to those Russia's citizens who want to enter Lithuania's (EU) territory, but do not meet the requirements for the implementation of a visa-free regime (without biometric passports, without the entry-exit system having been implemented, etc.).** Considering Serbia's example, where it took 5-7 years to introduce biometric identity cards and passports, provisions could be made for a similar "transition period" to support the Special Kaliningrad Transit System.

II. To seek synchronous implementation of the visa-free regime among the EU, which should take into consideration the technical requirements fulfilled by partner countries, Russia, and Eastern Partnership countries. This would allow to minimise the potential risks of a visa-free regime, following the formula "Russia first", which are posed to the operability of the EU Eastern Partnership initiative and to unsolved regional conflicts;

Implementing this objective, Lithuania:

- has to maintain the position that a visa-free regime with Russia is possible only given that travel documents comply with strictest technical requirements. The holders of such

documents would be allowed to travel to EU without any visas. To ensure these requirements, in practice **a biometric identification system should be implemented.** Russia would have to assume full responsibility for the reliability of these documents. Issuance of these documents to Russian citizens should be made possible only after the EU has granted its approval.

- should encourage the EU to raise the question regarding the need to implement interfaces among the databases of relevant departments, **to establish a common coordination and data storage framework.** If the EU has no levers to ensure overseeing the production and issuance of passports, there will be no guarantees that biometric passports might not be illegally issued and falsified.
- has to raise the question of document security assurance. The safe movement of Russian citizens in the EU territory may be ensured only by having reliable data about these individuals. Therefore, the EU has to seek not only to oblige Russia to ensure issuance of biometric passports, but also to **create a national residents register, which would prevent document falsification and would accumulate and systematise the information about Russian citizens.** Currently in Russia, resident data are accumulated within national administrative units and there is no single national database system.
- has to advocate the provision that, in order to facilitate border control and reduce the risk of illegal immigration, Russian citizens, before beginning their travel to EU countries, **should register in a special inspection database (analogous to the US ESTA, comprising the entry-exit system), specifying the purpose of travel, the means of travel, the vehicle, and so on.** This advance travel declaration would help create at least a minimum filter that would facilitate the activities of border guard services.
- should demand that the EU clearly specify citizens of which contested or unacknowledged territories cannot be issued new documents guaranteeing visa-free travel (biometric passports). **On the basis of Serbia's example (precedent), whereby the visa-free agree-**

ment is not applied to Kosovo residents who hold Serbian identity documents, EU-Russia visa-free regulations should lay down a provision stating that a visa-free regime shall not apply to those citizens of Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and some regions of Ukraine who are Russian passport holders. On the other hand, not only issuance of biometric passports must be controlled, but also the connection of the visa-free regime with Russia's commitment to abolish the policy of passportisation has to be consolidated.

- **to encourage the EU to sign supplementary special agreements with Russia on possible compensation for violations of the visa-free regime** – i.e., economic migrants, refugees, and other individuals, whose upkeep and deportation costs would have to be paid by EU countries (following Serbia's example of a visa-free regime).
- **taking into consideration the fact that Russia has a visa-free regime with many CIS states (characterised by high numbers of both economic migrants and political refugees), could seek ways for relating the enforcement of a visa-free regime to a review of requirements for acquiring Russian citizenship** (tightening conditions). The fact that the EU has to consider Russia as a possible intermediate stop for the migration of habitants of other CIS states to the EU is grounded in the experience of the Balkan countries who have a visa-free regime with Turkey, which enables its citizens to find ways to migrate to the EU.

III. Relate the issue of a visa-free regime to factors relevant for Russia's political and economic transformation (propelling forces)

Implementing this objective, Lithuania:

- should encourage the EU to link the negotiations toward a visa-free regime with the progress of the new comprehensive strategic agreement between the EU and Russia. This would make it possible to enhance the connections between a visa-free travel, perceived as the EU loosening its stance and an encouragement to Russia, with Russia's involvement in the following EU spheres: the European Energy Charter, the ratification of its Transit Protocol and implementation of its provisions, admission of foreign direct investment to Russia's strategic sectors (primarily energy sector), etc.

IV. Retain the connection between the visa-free regime and Lithuania-Russia collaboration on justice

Implementing this objective, Lithuania:

- should give a negative assessment of Russia's progress implementing the Common steps if Russia keeps ignoring Lithuania's requests for legal assistance concerning the January 13th or the Medininkai cases.
- has to retain the connection between the activities toward EU-Russia visa-free travel and the improvement of the operation of the European Arrest Warrant.

PRIEDAI

1 priedas. Europos Sąjungos šalių narių pozicijos vizų liberalizavimo su Rusija klausimu

ES valstybė narė	Pozicija vizų liberalizavimo su Rusija klausimu	
		<ul style="list-style-type: none"> Dvišaliai/vidaus politikos aspektai
Austrija	Santūrus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, tačiau RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus	<ul style="list-style-type: none"> Austrijoje gyvena viena iš didžiausių čečėnų pabėgėlių bendruomenių ES 2011 metais RF piliečiai buvo antroje vietoje pagal prieglobsčio prašymų skaičių Austrijoje Golovatovo incidentas – AT vis dėlto juntamas viešosios nuomonės spaudimas, kad AT institucijos buvo nelinkusios bendradarbiauti su LT dėl Golovatovo incidento Nepaisant to, Austrijos turizmo sektoriaus spaudimas stiprus (2011 m. Austrija RF atidarė 13 naujų vizų prašymų centrų).
Belgija	Santūrus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, tačiau RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus	<ul style="list-style-type: none"> Nepaisant gerų santykių su RF ir verslo interesų, ir BE-RF bendradarbiavimo energetikos sektoriuje, BE išlieka suinteresuota tuo, kad santykiai su RF vyktų per ES, ne dvišalius formatus Imigrantai iš RF (daugiausia – čečėnų kilmės) sudaro ¼ visų prieglobsčio prašančiųjų
Bulgarija	Palaiko bendrą Europinį sprendimą/ santūrus rėmėjas	<ul style="list-style-type: none"> Ne Šengeno narė
Kipras	Rėmėjas	<ul style="list-style-type: none"> Ne Šengeno narė Ekonominiai ryšiai su RF
Čekija	Skeptikas: RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus, svarbus teisės viršenybės aspektas, prioritetą turi būti skiriamas Rytų Partnerystei	
Danija	Skeptikas/Atsargus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, tačiau RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus, negalima neatsižvelgti į bendras teisės viršenybės principo įgyvendinimo tendencijas	<ul style="list-style-type: none"> pragmatiški santykiai su RF interesai Arkties politikoje
Estija	Skeptikas: bevizis režimas su RF – ilgojo laikotarpio tikslas, turi būti keliami teisės viršenybės RF klausimai, prioritetą teikiamas Rytų partnerystės valstybėms (RF turi pirmiausiai pademonstruoti gebėjimus veikti pagal Europines taisykles)	
Suomija	Skeptikas: RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus, svarbus teisės viršenybės aspektas	<ul style="list-style-type: none"> Suomija jau taiko RF piliečiams maksimaliai supaprastintą tvarką Šengeno acquis rémuose
Prancūzija	Rėmėjas ir lyderis: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau	
Vokietija	Rėmėjas/santūrus rėmėjas: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau, tačiau tik laikantis visų būtinų techninių standartų (labiau rezervuotas požiūris po 2012 prezidento rinkimų)	
Graikija	Rėmėjas: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau – turizmo srautų didinimas	
Vengrija	Santūrus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, analogiškai spartinami turėtų būti vizų režimo pokyčiai su Ukraina ir Moldova	<ul style="list-style-type: none"> Vengrija neprisijungė prie iniciatyvos įtvirtinti vizų draudimą (JAV pavyzdžiu) prie S. Magnickio nužudymo prisidėjusiems ES pareigūnams, argumentuojant, kad byla buvo nepakankamai aiški
Airija	Palaiko bendrą Europinį sprendimą/ santūrus rėmėjas	

Italija	Rėmėjas ir lyderis: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau	<ul style="list-style-type: none"> Prieš Rytų partnerystės vadovų susitikimą PL Italija išskėlė reikalavimą, kad į kai kuriuos EaP projektus būtų įtraukta ir RF
Latvija	Skeptikas: bevizis režimas su RF – ilgojo laikotarpio tikslas, turi būti keliami teisės viršenybės RF klausimai, prioritetas teikiamas Rytų partnerystės valstybėms (RF turi pirmiausiai pademonstruoti gebėjimus veikti pagal Europines taisykles)	
Liuksemburas	Rėmėjas: ES-RF bevizio režimo įgyvendinimui trukdo politinės kliūtys ir Šaltojo karo laikų požiūris į Rusiją	
Malta	Rėmėjas: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau – turizmo srautų didinimas	
Nyderlandai	Rėmėjas/santūrus rėmėjas: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau, tačiau tik laikantis visų būtinų techninių standartų	
Lenkija	Rėmėjas/santūrus rėmėjas: supaprastinto pasienio judėjimo režimas su Kaliningradu matomas kaip ekonominis/žmogiškųjų kontaktų skatinimo projektas, bendras vizų liberalizavimas ES lygiu turi vykti tik vykdant visus techninius reikalavimus, išnaudojant bevizį režimą kaip instrumentą teisės viršenybės RF stiprinimui, etc.	
Portugalija	Palaiko bendrą Europinį sprendimą/ rėmėjas	<ul style="list-style-type: none"> Vienintelė ES valstybė kol kas su RF nepasirašiusi readmisijos protokolo.
Rumunija	Santūrus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, analogiškai spartinami turėtų būti vizų režimo pokyčiai su Ukraina ir Moldova	<ul style="list-style-type: none"> Ne Šengeno narė
Slovakija	Santūrus rėmėjas: ES praranda turistų srautus iš RF ir Ukrainos Turkijai	
Slovėnija	Rėmėjas ir lyderis: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau	<ul style="list-style-type: none"> ES turi siekti strateginės partnerystės su RF
Ispanija	Rėmėjas: bevizis režimas su RF turėtų būti įgyvendintas kaip įmanoma greičiau	
Švedija	Skeptikas/Atsargus rėmėjas: bevizis režimas tarp ES ir RF yra abipusis interesas, tačiau RF turi įgyvendinti techninius reikalavimus, negalima neatsižvelgti į bendras teisės viršenybės principo įgyvendinimo tendencijas	<ul style="list-style-type: none"> SE turi dvišalių ginčų su RF dėl vizų išdavimo procedūrų ir tvarkos, kurie suteikia neigiamą atspalvį diskusijai dėl vizų liberalizavimo
Jungtinė Karalystė	Skeptikas: bevizis režimas su RF – ilgojo laikotarpio tikslas, turi būti keliami teisės viršenybės RF klausimai, prioritetas teikiamas Rytų partnerystės valstybėms (RF turi pirmiausiai pademonstruoti gebėjimus veikti pagal Europines taisykles)	

Šaltinis: sudaryta tyrimo autorių.

2 priedas. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos galimybių įvertinimas (detailed documentation¹⁸⁷)¹⁸⁸

I. Pagrindas programos transformacijai	
1. Pagrindinės sąlygos ir kintamieji veiksniai	<p>Sutarus dėl bevizio režimo tarp ES ir Rusijos įsigaliojimo:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Pateiktas Rusijos prašymas dėl supaprastintų Kaliningrado tranzito procedūrų jos piliečiams, kurie neturi biometrinių pasų.▪ Parodytas Lietuvos interesas užtikrinti sklandžią institucijų adaptaciją prie ES ir Rusijos bevizio režimo bei tinkamą naujai kylančios rizikos valdymą. <p>Programos transformaciją apibrėžia du pagrindiniai kintamieji:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Išlygos dėl supaprastintų dokumentų suteikimas.2) Data, kai įvedamas bevizis režimas. <p>Transformuojant Kaliningrado programą taip pat galimas veiksnys – sprendimas panaikinti tranzitą automobiliu (STD) ir palikti galioti supaprastinto tranzito geležinkeliu dokumentą (STGD).</p>

¹⁸⁷ Naudojamasi studijoje pateikta Kaliningrado tranzito programos analize.

¹⁸⁸ Policijos departamento 2012 m. gruodžio 4 d. studijos ekspertams pateikta pažyma. Joje naudojamos studijoje pateikta Kaliningrado tranzito programos analize.

2. Bevizio režimo įvedimo laiko ir programos galiojimo termino koreliacija

Nustatyti periodo, kuriam aktualu pratęsti Kaliningrado tranzito programą, koreliaciją su galimu bevizio režimo įvedimo terminu, skaičiuojant nuo esamo momento. Sąsajoms apibūdinti siūloma taikyti bevizio režimo įvedimo po šešerių metų slenkstį, kuris atitinka ir nuo 2014 m. prasidėsiančios naujos Kaliningrado programos finansinės perspektyvos pabaigą.



Taikant tokią koreliaciją: vėliau įvestas bevizis režimas sukurtų prielaidas trumpesniam Kaliningrado programos galiojimui pereinamuoju metu ir atvirkščiai – anksčiau įvestas bevizis režimas lemtų poreikį ilgesniam tranzito programos galiojimui.

3. Parengti keturi scenarijai, apibrėžti pagal minėtus du kintamuosius

1. „Šoko terapija“. Kaliningrado programa iš karto nustotų galioti, jeigu įvedimas vyktų tik tuomet, kai bus pripažinta, kad abi pusės yra gerai pasirengusios, atitinka techninius reikalavimus, žino, kaip reaguoti į *ad hoc* padėtis.

2. „Greitas pereinamasis laikotarpis“. Būtų numatytas trejų metų pereinamasis laikotarpis, jeigu bevizio režimo reikalavimai yra vidutiniški, neaukšti (pavyzdžiui, esminis reikalavimas – biometriniai duomenys), tačiau abiejų pusių visišką techninį pasirengimą nuspręsta užbaigti jau esant beviziam režimui. Šis scenarijus taip pat tikėtinas, jeigu bevizis režimas būtų įvestas po daugiau nei septynerių metų, nes dauguma pasirengimo veiksmy būtų atlikta iki bevizio režimo įsigaliojimo.

3. „Lėtas pereinamasis laikotarpis“. Būtų numatytas penkerių ir daugiau metų pereinamasis laikotarpis, jeigu bevizio režimo reikalavimai būtų sudėtingi ir aukšti (pavyzdžiui, taikomi ne tik biometriniai pasai, bet ir kiti kontrolės instrumentai – atvykimo ir išvykimo sistema, išankstinis deklaravimas atvykstant⁶⁾), tačiau abiejų pusių, Rusijos ir ES, pilną techninį pasirengimą būtų nuspręsta užbaigti jau esant beviziam režimui.

4. „Paraleliniai režimai“. Mažiau tikėtinas, tačiau galimas ir ketvirtas scenarijus – Kaliningrado tranzito programa ir toliau galiotų neapibrėžtam laikotarpiui.

II. Specialiosios Kaliningrado tranzito programos transformacijos scenarijų SSGG Pirmasis scenarijus „Šoko terapija“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa būtų nutraukiama iš karto įsigaliojus naujam tvarkai.

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kontroliuojant srauto aptarnavimą pasienyje, kur kas paprasčiau aptarnauti vieno tipo srautą, nei juos diversifikuoti. Nors srautas didėja, pareigūnai universalesnio tipo (nors galima nedidelė specializacija), atsiranda galimybė efektyviau išnaudoti išteklius, taip užtikrinant pakankamą sienų pralaidumą.2. Būtų paprasta koncentruotis (teisės aktuose, žiniasklaidoje ir kt.) ties viena komunikacine kryptimi, kaip keičiasi vizų režimo sąlygos.3. Išvengiama painiavos praktikoje (ir keliautojui, ir pareigūnui), kurį iš kelių vizų režimų taikyti.4. Techninės priemonės koncentruojamos ties vieno vizų režimo kanalo aptarnavimu.	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ne visi keliaujantys iš / į Kaliningradą / iš Rusijos iš karto turės biometrinius pasus.2. Iki tol, kol neįgyvendinta atvykimo ir išvykimo sistema, mažai lieka svertų kontroliuoti atvykstančių Rusijos (ir kitų šalių) piliečių judėjimą ES viduje. Specialistai pastebi, kad ES lygiu atvykimo ir išvykimo sistemos plėtojimas yra itin sulėtėjęs, nežinomi aiškūs įgyvendinimo terminai.3. Gali kilti asmenų identifikavimo patikimumo problemų, jeigu pasirengimas vėliau pasirodys nepakankamas. Neišbaigtų sistemų naudojimas gali pateikti neteisingus rezultatus, todėl reikia vertinti naujas grėsmes: piršto antspaudų ir kitų biometrinių identifikatorių klastojimą.4. Rizikai valdyti trūksta lėšų, kurias iki šiol kompensuodavo ES.5. Bus prarandamos surenkamų konsulinių mokesčių pajamos.6. Galimas juridinis prieštaravimas, kad „neįleistini į ES“ Rusijos piliečiai <i>de facto</i> taptų „neįleistiniais į Rusiją / jos dalį“, susikertant ES teisės taikymui su tarptautinių teisių normomis.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Išvengiama Rusijos pretenzijų dėl galimo kai kurių Rusijos piliečių diskriminavimo.2. Taupomos ES lėšos, kurios gali būti skiriamos naujai rizikai valdyti.3. ES lygiu itin aktualu tampa plėtoti atvykimo ir išvykimo sistemą.4. Per Lietuvą tranzitu į Kaliningradą keliaujantys asmenys galės daugiau laiko praleisti Lietuvoje, pirkti vietinius gaminius ir paslaugas.5. Dauguma silpnųjų ir grėsmių būtų suvaldomos, jeigu bevizis režimas būtų suteiktas po daugiau nei po penkerių–septynerių metų, tačiau bevizio režimo klausimą išlaikant ES ir Rusijos santykių darbotvarkėje.6. „Silpnųjų“ dalyje paminėtina teisinė kolizija apimtų daugiau vienetinius atvejus (kai į ES bus neįleidžiami į Kaliningradą vykstantys asmenys), todėl aktualu parengti nestandartiniais atvejais skirtą procedūrą, kuri leistų identifiкуoti kelionės paskirtį kaip vykimą į Kaliningradą ir užtikrinti, jog tokie neįleistini asmenys galėtų vykti iš / į Kaliningradą, tačiau nepasiliktų ES.	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none">1. Galimų konfliktinių situacijų gausa, kai Rusijos piliečiai, kirsdami sieną, neatitiks galiojančių reikalavimų (pavyzdžiui, neturės biometrinių pasų).2. Rusija aktyviai išnaudotų „silpnųjų“ dalyje paminėtiną kolizijos situaciją, eskaluojant diskursą apie „pažeidžiamas Rusijos piliečių teises“.3. Dėl nepakankamo ar skubaus institucijų pasirengimo būtų nuleidžiama kartelė dėl techninių reikalavimų taikymo (tą leistų suvaldyti pereinamasis laikotarpis).4. Daugės Šengeno erdvės reikalavimų pažeidimų – nelegalios migracijos, kontrabandos (ypač smulkiosios – nuolat važinėjant).5. „Šoko terapijos“ scenarijui reikėtų itin kruopštaus pasirengimo, gairių įgyvendinimo, todėl Kaliningrado tranzito klausimas gali tapti viena papildomų kliūčių ES lygiu svarstyti vėlesnius bevizio režimo įgyvendinimo terminus.

Antrasis scenarijus „Greitas pereinamasis laikotarpis“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa nebūtų nutraukiama iš karto, nes galiojant pereinamasis laikotarpis (apie trejus–penkerius metus)

Stiprybės <ol style="list-style-type: none">1. Pagrindiniai techninio pasirengimo veiksmai būtų įgyvendinami iki bevizio režimo įvedimo, tačiau pasirengimo laikotarpis padėtų suvaldyti institucijų adaptacijos ir Rusijos piliečių prisitaikymo klausimą.2. Greita programos uždarymo perspektyva leistų institucijoms mobilizuoti ir skubiai įgyvendinti reikalingus institucinius pertvarkymus.	Silpnybės <ol style="list-style-type: none">1. Per trumpą laiką būtų sudėtinga išspręsti tranzito programos finansavimo mažinimo ir funkcijų pertvarkymo klausimus, padidėtų klaidų tikimybė.
Galimybės <ol style="list-style-type: none">1. Programos tęstinumas, nors ir apibrėžtam laikui, gali atimti iš Rusijos argumentą, kad ES vienašališkai bando primesti keliavimo taisykles ar nelanksčiai sprendžia Kaliningrado klausimą.	Grėsmės <ol style="list-style-type: none">1. Padidėjęs Kaliningrado tranzito taisyklių pažeidimų skaičius pasinaudojant supaprastinta situacija. Riziką keliantys asmenys įgyja daugiau galimybių pasilikti ES valstybėse.

Trečiasis scenarijus „Lėtas pereinamasis laikotarpis“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa nebūtų nutraukiama iš karto, galiojant pereinamasis laikotarpis (daugiau nei penkerius metus).

Stiprybės <ol style="list-style-type: none">1. Lietuvos ir Rusijos institucijos turės pakankamai laiko adaptuotis atliekant konsulines paslaugas, išduodant biometrinius pasus, užtikrinant prevencinių veiksnių taikymą.2. Atsisakius konsulinio aptarnavimo filtro keleivių judėjimo procese, pereinamuoju laikotarpiu būtų galima tinkamai pasirengti VSAT reorganizacijai ar procesų peržiūrai, sprendžiant išsiplėtusių funkcijų klausimus.3. Rusijos piliečiai turės pakankamai laiko pasirengti atsisakyti Kaliningrado programos, vyks ilgalaikė komunikacija.4. Naudojantis 2013–2020 m. perspektyva, būtų toliau stiprinama Lietuvos institucinė bazė.	Silpnybės <p>Prarandamas mobilizacinis efektas, tikėtina, kad institucijos problemų sprendimą tiesiog nukels vėlesniam laikotarpiui, t. y. prieš pasibaigiant tranzito programai.</p>
--	--

<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programos tęstinumas, nors ir apibrėžtam laikui, gali atimti iš Rusijos argumentą, kad ES vienašališkai bando primesti keliavimo taisykles, nelanksčiai sprendžia Kaliningrado klausimą. 2. Didelė tikimybė, kad per pereinamąjį laikotarpį bus aiškesnė atvykimo ir išvykimo sistemos kūrimo perspektyva, kuri leistų sumažinti neteisėtą Rusijos piliečių atvykimą. 	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Padidėjęs Kaliningrado tranzito taisyklių pažeidimų skaičius naudojantis supaprastinta situacija. Riziką keliantys asmenys įgyja daugiau galimybių pasilikti ES valstybėse.
---	--

Ketvirtasis scenarijus „Du paraleliniai režimai“

Aprašymas. Įvedus bevizį režimą, Kaliningrado programa nebūtų nutraukiama, abu režimai veiktų neapibrėžtą laiką.

<p>Stiprybės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rusijos piliečių judėjimas nepatirs situacijos, kad „neįleidimas į ES“ taps „neįleidimo į Rusiją“ padariniu. 2. Bevizis režimas galios tik biometrinius pasus turintiems Rusijos piliečiams. Asmenų identifikavimas būtų patikimas. 3. Išsaugoma nusistovėjusi ir sėkmingai taikoma dabartinė Lietuvos institucijų, kurios dalyvauja tranzito programoje, praktika. 4. Lietuva išsaugo ES skiriamą finansavimą Kaliningrado tranzito programai. Parama yra didelis indėlis užtikrinant Lietuvos sienų integralumą. 	<p>Silpnybės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Galiojant dviem paraleliniams režimams, proceso valdymo prasme tai būtų savotiškas „kanibalizacijos“ reiškinys, skiriant institucinius resursus keliems srautams aptarnauti, o keleiviams nuolat susiduriant su neaiškumu, kuriuo režimu, kada ir kaip naudotis. 2. Tranzito procedūra vis didesniame kiekiui Rusijos piliečių išsiimant biometrinius pasus palaipsniui taptų mažiau aktuali, laike neapibrėžtos programos išlaikymas gali tapti netikslingas.
<p>Galimybės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dviejų režimų klausimas taptų aktualus ir tuo atveju, jeigu būtų parengta pirmojo scenarijaus galimybėse minima ir savo realizavimu nuo Kaliningrado tranzito programos besiskirianti standartinė procedūra, kuri, kitaip nei pirmojo scenarijaus atveju, būtų platesnio turinio ir įgyvendintų supaprastintą judėjimą iš / į Kaliningradą. 	<p>Grėsmės</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Įsigaliojus atvykimo ir išvykimo sistemai, Kaliningrado programa, kaip užtikrinanti specialaus keleivių srauto kontrolę, taptų pertekline.

III. Finansinė dalis ⁷ (sąnaudų struktūra ir finansavimo kryptys)

Kaliningrado tranzito programa 100 proc. finansuojama iš ES biudžeto, atskiroms institucijoms padengiant investicijas į infrastruktūrą, specialią tranzito schemą įgyvendinančių darbuotojų mokymus, atlyginimus ir kitas veiklos išlaidas, taip pat negautiems tranzito vizų mokesčiams kompensuoti.

- 1) Finansinė pagalba nuo 2004 m. gegužės 1 d. iki 2006 m. rugsėjo 30 d. sudarė 138 mln. Lt. Per įgyvendinimo laikotarpį buvo panaudota 130,2 mln. Lt.
- 2) 2007–2013 m. programa buvo pratęsta – parengta ISF Specialioji tranzito schema. 2007–2013 m. šiai schemai įgyvendinti ES suteikė 372,9 mln. Lt, kurie skirti negautiems tranzito vizų mokesčiams kompensuoti, investicijoms į infrastruktūrą, specialią tranzito schemą įgyvendinančių darbuotojų mokymams, atlyginimams ir kitoms veiklos išlaidoms padengti.
- 3) Pažymėtina, kad panaši suma numatyta ir 2014–2020 m. finansinėje perspektyvoje: dvišalėse konsultacijose su EK suderėta dėl 150 mln. eurų⁸.

Įvedus bevizį režimą, skirtingi Kaliningrado programos transformacijos scenarijai lemtų nevienodas sąnaudas. Neturint numatytos bevizio režimo įvedimo perspektyvos ir aiškių ES įsipareigojimų diegti minėtas atvykimo ir išvykimo, analogas ESTA sistemas, praktiškai neįmanoma prognozuoti būsimų išlaidų. Lygiai taip pat atskiros institucijos, neturėdamos aiškios perspektyvos, negali apibrėžti savo poreikių Kaliningrado programos tęstinumo reumuose:

- Bevizio režimo įdiegimas, vykstantis po daugiau nei penkerių–septynerių metų, lems didesnę dėmesį namų darbams iki režimo pasikeitimo, tačiau po įvedimo sumažintų poreikį institucinėms sąnaudoms – reikalingas infrastruktūros parengimas būtų iš dalies įvykęs iš anksto.
- Skubus bevizio režimo įvedimas lemtų didesnę išteklių augimą trumpuoju metu, o pasirengimo veiksmai pereinamuoju laikotarpiu (jau įsigaliojus beviziam režimui) galėtų būti siejami ir su Kaliningrado programos schema.

Kiekvienam scenarijui galima apibrėžti preliminarią finansavimo kryptį:

- Trečiajam ir ketvirtajam scenarijui tikslinga išsaugoti panašią finansinę perspektyvą. Įgyvendinti atskiri infrastruktūriniai projektai pasipildytų dalyvavimu diegiant atvykimo ir išvykimo sistemą ir kitas priemones, kurioms diegti tikslinga užsitikrinti ES finansavimą.
- Antrajam scenarijui dėl trumpesnio pereinamojo laikotarpio finansavimas būtų mažesnis, tačiau ne proporcingas trumpesniam pereinamajam laikui (t. y. apie 40–60 proc.), o maždaug 20–30 proc. (apie 200 mln. per trejus metus), nes reikalingi pakeitimai per tą patį laiką būtų atliekami intensyviau.
- Visų scenarijų atveju sumažės finansavimo poreikis iš ES biudžeto finansuojamam darbo užmokesčiui, nes dalį srauto bet kuriuo atveju perims bevizį režimą aptarnaujančios žinybos ir jų darbuotojai. Labiausiai šių sąnaudų mažinimas jaustųsi pirmojo scenarijaus atveju (visiškai nereikės kurjerių, sumažės dalis URM konsulinių padalinių funkcijų).

IV. Lietuvos pozicionavimas ir argumentacija

- ES lygiu (taip pat pasinaudojant pirmininkavimu 2013 m.) Lietuvai tikslinga aiškiai pozicionuoti Kaliningrado tranzito programos tęstinumą, ES ISF programoje numatant ne vien einamąjį administravimą, bet ir institucijų pasirengimą pereinant prie bevizio režimo ir kaip išorinę ES sieną turinčiai valstybei prisitaikant prie numatomų atvykimo ir išvykimo sistemos ar analogiškos JAV naudojamos ESTA diegimo. Finansinį poreikį įvardyti, kai bus aiškesnė perspektyva ES lygiu dėl šių sistemų diegimo.
- Konkretaus kalbėjimo dėl bevizio režimo su Rusija perspektyvos dar labai mažai, tačiau bet kuriuose svarstymuose akcentuoti šio režimo įvedimo laiko koreliaciją su Kaliningrado programos galiojimo trukme.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per artimiausius penkerius metus, suvaldyti kylančiai rizikai palankiausia būtų taikyti antrąjį arba trečiąjį scenarijus, kurie, numatydami pereinamąjį laikotarpį, daugiau dėmesio skirtų institucijų pasirengimui administruoti bevizį režimą ir užtikrinti išorinės ES sienos apsaugą ir vidaus saugumą.
- Jeigu bevizis režimas tarp Rusijos ir ES būtų įgyvendinamas per daugiau nei penkerius metus, aktualu taikyti pirmąjį arba antrąjį scenarijus, nes dauguma techninio pasirengimo veiksmy bus galima atlikti per ilgesnį pasirengimo (dar iki bevizio režimo įvedimo) laikotarpį.

3 priedas. Lietuvai palankaus bevizio režimo su Rusija sąlygos ir kontūrai

Studijoje buvo išsakytas pagrindinis lūkestis, jog bevizio režimo su Rusija įvedimo atveju, dėl esamų rizikų suvaldymo ir institucijų adaptacijos keleriems metams (priklausomai nuo tada, kada bus įvestas šis režimas) būtų pratęsta Specialioji Kaliningrado tranzito programa.

Žinant ir tai, jog bevizis režimas gali turėti skirtingas sąlygas ir realizavimo būdus, aktualu apibrėžti pagrindines sąlygas, kurios atitiktų Lietuvos interesus.

1. Biometriniai pasai. Reikalavimas, jog pasirengimo procese Rusija ne tik rengtų ir teiktų dokumentaciją apie tai kaip Rusijoje užtikrinamas dokumentų išdavimo skaidrumas, tačiau ir specialioms ES kontrolieriams leistų patikrinti esamus procesus, teikti pastabas dėl defektų šalinimo. Pažymėtina, jog techninių sąlygų išpildymų turi būti laikomasi, net jeigu politinis sprendimas reikalaus skubeseo bevizio režimo suteikimo. Lietuvai ir kitoms valstybėms prisijungiant prie Šengeno zonos techninė atitiktis buvo privalomas dalykas, todėl šis principas turėtų būti išlaikomas. Jeigu pasirengimas iš tiesų būtų nepakankamas, vėliau gali kilti asmenų identifikavimo patikimumo problemų. Neišbaigtų sistemų naudojimas gali pateikti neteisingą rezultatą, reikalinga vertinti naujas grėsmes: pirštų antspaudų ir kitų biometrinių identifikatorių klastojimą.

Riziką dėl biometrinių pasų neturėjimo iš dalies išspręstų ilgalaikių vizų įsigijimas, taip pat būtų įmanoma taikyti specialius leidimus į / iš Kaliningradą vykstantiems asmenims.

2. Išankstinis atvykimo deklarasavimas. Tikslinga remti ar netgi kelti sąlygas, jog realizuojant vizų režimą su Rusija (ar kitomis naujai prisijungiančiomis valstybėmis) būtų privalomai sukurta į Šengeno erdvę vykstančių keleivių atvykimo išankstinio deklaravimo sistema (išorei skirta sistema). Ji būtų analogiškas JAV naudojamos elektroninės kelionių leidimo sistemos ESTA (angl. Electronic System for Travel Authorization) variantas, leidžiantis atlikti pažeidimų kertant sieną prevenciją, įvertinti atvykstančių asmenų patikimumą.

Panaikinus vieną iš kontrolės filtrų - vizų išdavimo grandį, pagrindinė atsakomybė bus sutelkta ties sie-

nos kontrole. Galima įsivaizduoti, jog per 1-3 min. įvertinti dokumentų ir asmenų patikimumą realiajame laike gali būti pernelyg sudėtinga. Turinti omenyje, migruojančių (turistaujančių) Rusijos gyventojų, taip pat išaugiantį „rusiško paso“ poreikį, išankstinis informacijos gavimas pie atvykstančius labai padėtų suvaldyti rizikas, o kartu užtikrintų didesnę sienos pralaidumą.

Naujos funkcijos: atsirastų elektroninio autorizavimo procesų priežiūra, duomenų bazių tvarkymas, rizikos profilių priežiūra. Ši veikla, tikėtina, bus paskirstyta tarp URM konsulinę veiklą atliekančių padalinių ir VSAT.

Paminėtina ir tai, jog ilgu laikotarpiu analogiškos JAV ESTA sistemos diegimas padėtų ne tik suvaldyti rizikas, tačiau ir kompensuoti vizų režimo metu prarastus konsulinius mokesčius (už elektroninės paraiškos nagrinėjimą būtų taikomas mokestis).

3. Atvykimo ir išvykimo (angl. Entry-Exit) sistema. Šios sistemos įdiegimas būtų viena iš svarbiausių vidinių migracijos priežiūrai skirtų sistemų, kuri leistų stebėti, ar atvykę užsieniečiai laiku palieka Šengeno erdvę, per kur jie kerta sieną, kaupiti reikalingą statistinę informaciją, pagal tai formuojant migracijos politiką ar atliekant operatyvinius koregavimo veiksmus (pvz. individualūs sprendimai dėl atskirų atvykusių asmenų ir pan.)

Atkreipiame dėmesį, jog dabartinėse VSAT ir URM valdomose duomenų bazėse kaupiama dalis informacijos apie užsieniečių atvykimą ir išvykimą iš šalies, taip pat vadinamieji „juodieji sąrašai“ apie nepageidaujamus asmenis. Diegiant atvykimo ir išvykimo sistemą tikslinga šių duomenų neprarasti, integruoti į bendras ES lygiu kuriamas duomenų bazes. Tikslinga, jog šį klausimą keliant nacionalinių duomenų bazių integracija vyktų visų Šengeno zonoje priklausančių šalių mastu.

Kadangi specialistų pastebėjimu, ES lygiu atvykimo ir išvykimo sistemos plėtojimas yra itin sulėtėjęs, nežinomi aiškūs įgyvendinimo terminai, Lietuvai ir kitoms išorinę ES sieną turinčioms valstybėms aktualu aktyviau kelti ES klausimą dėl šios sistemos sukūrimo perspektyvos, nelaukiant politinių sprendimų dėl bevizio režimo įgyvendinimo su Rusija ar kitomis valstybėmis, juolab tokią sistemą tikslinga taikyti ir esant vizų režimui.

4. Kompetencijos centrų ar agentūrų steigimas išorinę ES sieną turinčiose valstybėse narėse. Lietuva turėtų būti suinteresuota, jog specialūs kompetencijos centrai ar agentūros prižiūrėtų reikalavimus, nustatančius reikalingą darbuotojų kompetenciją, atliekant duomenų bazių priežiūrą ar kitą administracinį darbą, palaikant išankstinio deklaravimo sistemą, taip pat atvykimo ir išvykimo sistemą, būtų steigiami ES valstybėje narėje (priklausančioje Šengeno zonai), turinčioje išorinę ES sieną, o ne ES centre (Briuselyje, Liuksemburge ir pan.). Taip būtų užtikrinamas realus duomenų kaupimas.

Iškeldama idėją Lietuva galėtų būti suinteresuota, kad vienas tokių centrų būtų steigiamas jos teritorijoje, prisiimant savotišką lyderystę ir atsakomybę valdyti migracijos keliamas rizikas ir aktyviau dalyvaujant reikalingos politikos nustatyme.

Tokiai kryptčiai reikalingas kur kas aktyvesnis nei iki šiol susijusių LR institucijų įsitraukimas į artimiausių tendencijų, grėsmių prognozavimą ir rengimąsi.

Kiti bevizio režimo su Rusija reikalavimai (buvimo šalyje laikas, taisyklės ir pan.) galėtų būti analogiški reikalavimams taikomiems kitoms bevizij režimą su ES turinčioms valstybėms, pavyzdžiui, Serbijai.

APIE AUTORIUS

Vilius Ivanauskas, humanitarinių mokslų daktaras, Rytų Europos studijų centro ekspertas, Lietuvos istorijos instituto mokslo darbuotojas ir Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto (VU TSPMI) dėstytojas.

V. Ivanausko moksliniai interesai koncentruojasi į pokomunistinių ir sovietinių transformacijų, valdančiųjų struktūrų ir elito grupių analizę.

2012 m. V. Ivanauskas apdovanotas Jameso W. Fulbrighto stipendija stažuotei Kalifornijos Berklio universitete, Slavistikos, Rytų Europos ir Eurazijos studijų institute.

2011 m. daktaro disertacijos pagrindu išleido monografiją *Lietuviškoji nomenklatūra biurokratinėje sistemoje: tarp stagnacijos ir dinamikos ir yra VU TSPMI išleistos kolektyvinės monografijos Sąjūdžio ištakų beišskant: nepaklusniųjų tinklaveikos galia vienas bendraautorių*. Taip pat V. Ivanauskas yra paskelbęs įvairių mokslinių publikacijų Rusijos, Gruzijos, Ukrainos, Lenkijos tematika.

V. Ivanauskas turi devynerių metų patirtį organizacijų plėtojimo, veiklos procesų ir kokybės gerinimo srityse (darbo patirtis Muitinės departamente, AB „TEO“, ŪM).

Tomas Janeliūnas, socialinių mokslų daktaras, VU TSPMI docentas. Jis taip pat yra žurnalo *Lithuanian Foreign Policy Review* redaktorius, žurnalo *Politologija* vyriausiasis redaktorius ir žurnalo *IQ* ir portalo *IQ.lt* politikos redaktorius. T. Janeliūnas yra Lietuvos politologų asociacijos narys.

T. Janeliūnas yra mokslinių straipsnių ir monografijų autorius, tarp kurių *Šaltasis karas: tarptautinė sistema ir Europos politika* (su Raimundu Lopata, 2008), ir *Komunikacinis saugumas* (2007).

T. Janeliūno moksliniai interesai apima Lietuvos, Rytų Europos ir Rusijos užsienio politiką, informacinį ir energetinį saugumą, strategines studijas ir tarptautinių santykių teorijas.

Vytis Jurkonis, VU TSPMI dėstytojas. Taip pat V. Jurkonis dalyvauja *European Council on Foreign Relations* ir *Freedom House* tyrimuose.

Anksčiau V. Jurkonis vadovavo Rytų Europos studijų centro Politikos analizės ir tyrimų skyriui.

V. Jurkonio mokslinių interesų sritis yra tarptautiniai santykiai, Lietuvos užsienio politika, Rytų Europos studijos bei etniniai procesai Europoje.

V. Jurkonis 2005 m. baigė VU TSPMI Tarptautinių santykių ir diplomatijos magistro programą.

Laurynas Kasčiūnas, socialinių mokslų daktaras, Rytų Europos studijų Politikos analizės ir tyrimų skyriaus vedėjas, VU TSPMI dėstytojas ir Socialios rinkos plėtros instituto direktorius.

2009–2012 m. L. Kasčiūnas dirbo Seimo pirmininko patarėju užsienio politikos klausimais.

2012 m. L. Kasčiūnas apsigynė disertaciją tema *ES vidinės integracijos poveikis išorinei europeizacijai: Ukrainos ir Rusijos atvejų analizė*.

L. Kasčiūno moksliniai interesai apima ES išorinius santykius, Rusijos ir NVS erdvės studijas, Lietuvos užsienio politiką ir diplomatiją.

L. Kasčiūnas yra įvairių mokslinių straipsnių ir trijų monografijų autorius: *Nepriklausomų valstybių sandraugos raidos tendencijos: integraciją skatinantys ir ribojantys veiksniai* (su Egidijumi Motieka, Živile Dambrauskaite, Teodora Gaidyte ir kt., 2007), *Šiaurės šalių geostrateginė svarba Lietuvai* (su Jonu Daniiliausku, Tomu Janeliūnu, Egidijumi Motieka, 2005) ir *Naujasis ES ir Rusijos strateginis susitarimas: žvilgsnis iš Lietuvos: analitinė studija* (su Živile Dambrauskaite ir kt.).

Raimundas Lopata, profesorius, 1999–2009 m. vadovavo VU TSPMI. R. Lopata yra Lietuvos politologų asociacijos tarybos narys, taip pat žurnalo *Politologija* redakcinės kolegijos narys ir žurnalo *Lithuanian Foreign Policy Review* redaktoriaus pavaduotojas.

R. Lopatos moksliniai interesai apima tokias temas kaip Lietuvos ir Rusijos santykiai, kaliningradistika ir tarptautinių santykių istorija.

Be daugelio įvairių publikacijų, R. Lopata parašė šias monografijas: *Lietuvos užsienio politikos Rytų kryptis* (2007), *Šaltasis karas: tarptautinė sistema ir Europos politika* (su Tomu Janeliūnu, 2008) ir *Lietuvos užsienio politikos Rytų kryptis* (su Luru Bielinu, Vladu Sirutavičiumi, 2007).

Tadas Pikčiūnas, ekonomikos analitikas. T. Pikčiūno profesiniai interesai apima ekonometrinį modeliavimą, gyventojų migraciją, pinigų politiką, bankininkystę.

2012 m. T. Pikčiūnas įgijo bankininkystės magistro laipsnį VU. Taip pat turi VU ekonominės analizės studijų bakalauro laipsnį.

2009–2010 m. T. Pikčiūnas atliko ekonomikos analitiko praktiką ŪM.

Vladas Sirutavičius, humanitarinių mokslų daktaras, ilgametis VU TSPMI dėstytojas ir VU TSPMI tarybos narys.

V. Sirutavičiaus moksliniai interesai apima tokias temas kaip Vidurio Europos studijos, tarptautiniai santykiai, lietuvių ir lenkų, lietuvių ir žydų, sovietinė nacionalinė politika.

V. Sirutavičius yra įvairių mokslinių straipsnių ir monografijų autorius: Ukraina po oranžinės revoliucijos: vidaus ir užsienio politikos tendencijos (bendraautoris) 2007, Assessment of the long-term development programme and strategy (2007–2016) of Kaliningrad region of the Russian Federation (bendraautoris), 2007, Lietuvos užsienio politikos Rytų kryptis: santykių su Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi, Baltarusija ir Ukraina perspektyva, (bendraautoris), 2007 ir kt.

Dovilė Šukytė, Rytų Europos studijų centro politikos analitikė. D. Šukytės profesiniai interesai apima Lietuvos užsienio politiką, Rytų ir Vidurio Europos užsienio politiką ir Vakarų Balkanų regiono integraciją į ES.

D. Šukytė dirbo tyrimų asistente Naujųjų Europos demokratijų programoje Strateginių ir tarptautinių studijų centre (angl. Center for Strategic and International Studies – CSIS) Vašingtone, JAV. Dirbdama CSIS D. Šukytė prisidėjo prie demokratijos plėtros ir jos stiprinimo Rytų ir Vidurio Europos, Kaukazo ir Vakarų Balkanų regionuose.

D. Šukytė turi politikos mokslų kvalifikacinį magistro laipsnį, įgytą VU TSPMI.

APIE RYTŲ EUROPOS STUDIJŲ CENTRĄ (RESC)

Rytų Europos studijų centro (RESC) misija – vykdyti kokybišką politinių, ekonominių, socialinių procesų Rytų Europoje stebėjimą, analizę ir tyrimus, siekiant prisidėti prie pilietinės visuomenės ir demokratijos plėtros, teikti konsultacijas ir rekomendacijas vykdant bendradarbiavimo su Baltarusija, Ukraina, Moldova ir Gruzija projektus, atlikti ES Rytų kaimynystės politikos eksperto vaidmenį Lietuvoje ir Europoje.

RESC Rytų Europos Studijų centras buvo įkurtas pagal 2006 m. VU Vilniaus universiteto vykdytą Phare Bendradarbiavimo abipus sienos programą Baltijos jūros regione. Idėja kurti šį centrą gimė Vilniuje. Lie-

tuvai siekiant vykdyti aktyvią užsienio politiką Rytų Europoje, būtina turėti stiprų analitinį centrą, atliekantį profesionalią šiame regione vykstančių politinių, ekonominių ir socialinių procesų analizę.

2007 m. RESC Rytų Europos studijų centras, plėsdamas savo veiklą, įsteigė „Demokratijos ir vystymo paramos fondą.“ Pagrindiniai fondo tikslai – skatinti laisvę ir demokratiją Rytų Europoje, spartinti bendradarbiavimą abipus sienos, kurti bendradarbiavimo tinklus ir skleisti informaciją apie demokratijos kūrimo procesą Rytų Europoje. Pagrindinė idėja – suteikti finansines galimybes greitai reaguoti į Rytų Europos nevyriausybių organizacijų ir demokratijos lyderių poreikius.

