

**ԻՏԱԼԻԱՅԻ ՄԻԳՐԱՑԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
ԷՂԳԱՐ ՔԱԼԱՆԹԱՐՅԱՆ**

Վերջին տարիներին ավելի մեծ չափերի է հասել միգրացիայի հիմնախնդիրն աշխարհում, որը պայմանավորված է սոցիալական, քաղաքական, ռասաայական, ռազմական, ինչպես նաև միջազգային տնտեսական ճգնաժամերով: Միգրանտների հիմնական ուղղությունը Արևմուտքի զարգացած երկրներն են, որոնցից Իտալիան առավել ռիսկային պետություններից է:

Իտալիան, մինչև նախորդ դարի 70-ական թթ. եղել է արտագաղթի երկիր: Հակառակ հոսքը արդյունքն էր նաև երկրում իրականացվող «բաց դռների քաղաքականության»:

1993 թվականին Իտալիայի բնակչությունն աճում էր շնորհիվ ներգաղթյալների: Այս ամենը կառավարելու համար պետությունը ընդունեց համապատասխան օրենքներ, որոնք կարգավորում էին երկրում միգրացիայի հիմնախնդիրը: Դիտարկելով օրինական ռեզիդենտ օտարերկրյա քաղաքացիների ծագման երկրների ցանկը՝ կարելի է տեսնել, որ վերջին տարիներին Արևելյան Եվրոպայից նկատվում է հոսքերի զգալի աճ, որը գերազանցել է Հյուսիսային Աֆրիկայի երկրներին, որտեղից մինչև 1990-ական թվականները մեծ էր ներհոսքը: Օտարերկրյա քաղաքացիների բաշխվածությունը Իտալիայի տարածքում խիստ անհավասար է. նրանց 34.1%-ը բնակվում է հյուսիս-արևմուտքում, 24.5%-ը՝ հյուսիս-արևելքում, 25.4%-ը՝ կենտրոնում, 15%-ը հարավում և կղզիներում: Նկատվում է նաև մեծ անհավասարություն քաղաքների և գյուղական շրջանների միջև:

Այսօր այդ ամբողջ գործընթացի կառավարումը լրջագույն մարտահրավեր է պետության համար, և դրանից խուսափելու ճանապարհը կլինեն այդ ոլորտի քաղաքականությունը վերանայելը, և կոնկրետ օրենսդրական կարգավորումներով համապարփակ լուծումներ առաջարկելը:

Բանալի բառեր – *միգրացիոն քաղաքականություն, արտագաղթ, ներգաղթ, կառավարման ընթացակարգեր, օրենսդրական կարգավորումներ, պետական կառավարման արդյունավետություն, օրինականություն, անօրինական ներգաղթ*

Հանրային կառավարման արդյունավետությունը չափվում է տվյալ երկրի ներքին և արտաքին մարտահրավերներին ճիշտ արձագանքմամբ ու կառավարմամբ: Այս համատեքստում պետության առաջնահերթությունը ազգային անվտանգային երաշխիքներ սահմանելը և պահպանելն է: Պակաս կարևոր չեն նաև պետական կառավարման ներքին կանոնակարգերի մշակումն ու զարգացումը: Ներքին կառավարչական գործունեության առանձնահատկություններն իրենց յուրօրինակությամբ ժամանակակից կառավարման համակարգում նոր խնդիր են դնում, որը ենթադրում է վերաբժնորել եղած կառուցակարգերը: Պետական կառավարչական գործունեության կազմակերպման արդյունավետ

ընթացակարգերի մշակումը զարգացման կարևոր նախապայման կարող է դառնալ: Կառավարումը միշտ պետք է պարունակի կազմակերպչական տարր, ուղղորդի փոխհարաբերությունները մարդկանց միջև: Հետևաբար դա մարդկանց նպատակադրող, կազմակերպող և կարգավորող ազդեցությունն է հասարակական, խմբային և կոլեկտիվ կենսագործունեության վրա, որն իրականացվում է ինչպես ուղղակի, այնպես էլ հատուկ կառույցների միջոցով: Ըստ այդմ անհրաժեշտություն է առաջանում առավել մեծ ուշադրություն դարձնել հանրային կառավարման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությանը և զարգացման հեռանկարներին: Համաշխարհայինացման պայմաններում հույժ կարևորվում են հանրային քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, որոնք կնպաստեն համազգային նպատակների իրագործումը, հասարակության կամքի արտահայտմանը և շահերի պաշտպանությանը, տնտեսության, հասարակության բնականոն և կայուն զարգացմանը¹:

Պետական կառավարումը ենթադրում է ճիշտ համակարգված գործունեության ամբողջություն. այն պետական մարմինների, հասարակական կառույցների, ծառայողների, հանրային լայն շրջանակների գործունեությունը կանոնակարգող մի օրգանիզմ է, որը պետք է երաշխավորի արդյունավետ կառավարում: Վերջինս ներառում է կառավարչական բազմաթիվ որոշումներն ու գործողությունները: Եվ միայն համակարգման շնորհիվ դրանք կարող են լինել համաձայնեցված, նպատակաուղղված, ռացիոնալ, արդյունավետ²: Այն որպես համակարգ ունի մի քանի գործառույթ

- ինստիտուցիոնալ (իրականացնում են սոցիալ-տնտեսական, իրավական և քաղաքացիական ինստիտուտները՝ իշխանական պարտականությունները բաշխելու համար),
- կարգավորող (նորմերի և օրենքների միջոցով ընդհանուր կանոնների հաստատում և սուբյեկտների վարքի կարգավորում),
- նպատակադրող (սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական զարգացման հեռանկարային ուղղությունների ընտրություն և մշակում),
- գործառական (պետության ողջ տնտեսությունը պահպանելուն ուղղված գործողությունների մշակում և կատարում),
- գաղափարական (ազգային գաղափարախոսություն ձևավորելով՝ համախմբել հասարակությանը)³:

Վերը նշված գործառույթների համատեքստում է կանոնակարգվում նաև միգրացիայի կառավարման հիմնախնդիրը: Արտագաղթը սոցիալական երևույթ է, որը ենթադրում է մեկ կամ մի խումբ մարդ-

¹ Տե՛ս **Է. Քալանթարյան**, «Հանրային կառավարում» հասկացության սահմանման հարցի շուրջ, «Բանբեր Երևանի համալսարանի. Միջազգային հարաբերություններ, Քաղաքագիտություն», № 3, Եր., 2019, էջ 73-74:

² Տե՛ս **Козбаненко В. А.** Государственное управление, том 1, 2, М., Статус, 2002, էջ 366:

³ Տե՛ս **Голощанов Р. В., Пятков А. Г.** Государственное управление: учебное пособие. Хабаровск: ДВАГС, 2005, էջ 183:

կանց տեղաշարժը իրենց բնակության վայրից՝ պայմանավորված շրջակա միջավայրի, կրոնական, բնապահպանական, տնտեսական և սոցիալական (հաճախ բոլորը միասին) խնդիրներով: Գրականության մեջ հանդիպում են արտագաղթ (եմիգրացիա) և ներգաղթ (իմիգրացիա) տերմինները. մի դեպքում՝ մարդկանց տեղաշարժն է՝ կապված մշտական կամ ժամանակավոր բնակավայրը փոխելու հետ, իսկ մյուս դեպքում՝ որևէ երկրից տվյալ երկիր գաղթելը (ներգաղթելը)⁴: Այն երբեմն անվանում են Սփյուռք: Վերջին 25 տարիներին միգրացիայի հիմնախնդիրն աշխարհում ավելի մեծ չափերի է հասել, ինչը պայմանավորված է սոցիալական, քաղաքական, ռասսայական, ռազմական, ինչպես նաև միջազգային տնտեսական ճգնաժամերով: Միգրանտների հիմնական ուղղությունը եվրոպական և արևմտյան զարգացած երկրներն են: Այս երկրների շարքում Իտալիան առավել ռիսկային պետություններից է, որը կառավարման իր ընթացակարգերով երբեմն շատ դժվարությամբ կանոնակարգում է այդ գործառույթը⁵:

Իտալիան եղել է արտագաղթի երկիր. հաշվարկվել են, որ 1876-ից մինչև 1976 թվականը ավելի քան 24 միլիոն մարդ հեռացել է երկրից (գազաթնակետը եղել է 1913-թ.՝ ավելի քան 870,000 մեկնում)⁶: Վերը նշված ժամանակահատվածում ներգաղթը գրեթե բացակայում էր՝ բացառությամբ Երկրորդ համաշխարհային պատերազմին հաջորդած տարիներից, օրինակ՝ նախկին աֆրիկյան գաղթօջախներից իտալացիների վերադարձը: Սակայն այս տեղաշարժերն աննշան էին, ուստի սոցիալական կամ մշակութային առումով ինտեգրման էական խնդիրներ չէին առաջացնում: Մասնավորապես, 1973 թ. Իտալիան առաջին անգամ ունեցավ միգրացիոն շատ աննշան դրական հաշվեկշիռ (101 մուտք յուրաքանչյուր 100 արտագաղթի համար), այս միտումը հաջորդ տարիներին շարունակվեց: Այնուամենայնիվ հարկ է նշել, որ այդ ժամանակաշրջանում երկիր էին վերադառնում հիմնականում իտալացի էմիգրանտները:

Օտարերկրացիների հոսքը դեպի Իտալիա սկսվել է միայն XX դարի յոթանասունականների վերջին, երբ Իտալիան կիրառեց «բաց դռների քաղաքականություն»: 1981 թվականին Իտալիայում արդեն հաշվառված էին 321,000 օտարերկրացիներ, որոնց մոտ մեկ երրորդը՝ «մշտական», իսկ մնացածը՝ «ժամանակավոր»: Մեկ տարի անց առաջարկվեց առանց փաստաթղթերի ներգաղթյալների կանոնակարգման առաջին ծրագիրը, սակայն 1986-ին ընդունվեց այդ մասին առաջին օրենքը⁷, որի նպատակն էր հստակ իրավական երաշխիքներ սահմանել

⁴ Տե՛ս **Ն. Հարությունյան, Գ. Գեղամյան**, Նորագույն պատմություն, Եր., Զանգակ-97, 2001, էջ 155:

⁵ Տե՛ս **Sanfilippo M.** Tematiche delle emigrazioni, in Dizionario di storia, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2010, էջ 35:

⁶ Տե՛ս Իտալիայի միգրացիոն հիմնախնդրի վերաբերյալ ուսումնասիրություն՝ https://www.cser.it/wp-content/uploads/2021/04/Studi-Emigrazione_1989_93_compressed.pdf

⁷ Տե՛ս Իտալիայի աշխատանքային ներգաղթյալների և նրանց ընտանիքների հիմ-

ԵՄ անդամ չհանդիսացող պետություններից արտագաղթած անձանց համար՝ հավասարեցնելով վերջիններիս իրավունքները: 1991 թվականին օտարերկրացիների թիվը կրկնապատկվեց՝ հասնելով 625,000-ի: 1993 թվականին Իտալիայի բնակչությունն աճում էր շնորհիվ ներգաղթյալների: Այս ամենը կառավարելու համար պետությունը ընդունեց համապատասխան օրենքներ. «Թուրքո-Նապոլիտանո օրենքը»⁸ առաջիններից էր (1998 թ.), որը միտված էր խափանելու մուտքի գաղտնի հոսքերը: Այդ օրենքի ընդունմամբ առաջին անգամ Իտալիայում թուլալարվեց կառուցել ժամանակավոր կեցության կենտրոններ այն օտարերկրացիների համար, որոնք «ենթարկվում են արտաքսման հրամանին»: 2002 թ. այս օրենքը լրամշակվեց⁹, որը, ի թիվս այլ նորմերի, նախատեսում է անօրինական ներգաղթյալների անհապաղ արտաքսման հնարավորությունը հասարակական ճնշման միջոցով: Ըստ 2001 թվականի մարդահամարի տվյալների՝ Իտալիայում կային 1,334,889 օտարերկրացիներ, որոնց մեջ ամենաշատը մարոկկացիներն (180,103) ու ալբանացիներն (173,064) էին¹⁰:

Ինչպես արդեն նշեցինք, ներգաղթն Իտալիա զգալի չափերի հասավ հատկապես 1970-ական թթ., այնուհետև՝ երրորդ հազարամյակի սկզբին, այն դարձավ իտալական ժողովրդագրությանը բնորոշ երեվոյթ: Դիտարկելով օրինական ռեզիդենտ օտարերկրյա քաղաքացիների ծագման երկրների ցանկը՝ կարելի է տեսնել, որ վերջին տարիներին Արևելյան Եվրոպայից նկատվում է հոսքերի զգալի աճ, որը գերազանցել է Հյուսիսային Աֆրիկայի երկրներին, որտեղից մինչև 1990-ական թվականները մեծ էր ներհոսքը¹¹: Սա հիմնականում պայմանավորված էր Իտալիայում ռումինական համայնքի արագ աճով, որը 2007 թ. կրկնապատկվել էր՝ հասնելով 625,000-ի: Սա պայմանավորված էր Ռումինիայի՝ ԵՄ-ին անդամակցությամբ: Այսօր այդ թվերը բազմապատկվել են: Ըստ Eurostat-ի 2017 թվականի հունվարի 1-ի տվյալների՝ Իտալիան ԵՄ չորրորդ երկիրն էր՝ 6.1 միլիոն ներգաղթյալ բնակչության թվաքանակով, Գերմանիայից (12.1 միլիոն), Միացյալ Թագավո-

նախնդիրների վերաբերյալ 1986 թ. դեկտեմբերի 30-ի թիվ 943 օրենքը, https://www.edizioneuropee.i-t/LAW/HTML-/0/zn10_03_042-.html

⁸ Իտալիայի Հանրապետության ներգաղթի հարցի վերաբերյալ 1998 թ. մարտի 6-ի N 40 օրենքը, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/980401.htm>

⁹ Այն միտված է կարգավորելու Իտալիայում ներգաղթը և ի պատիվ առաջին ստորագրողների՝ Ջանֆրանկո Ֆինիի և Ումբերտո Բոսսիի, որոնք Բեռլոուսկոնի երկրորդ կառավարությունում զբաղեցնում էին Խորհրդի փոխնախագահի պաշտոնները, կոչվեց Բոսսի-Ֆինի օրենք, https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indicecesti/022bis/021/00000002.pdf

¹⁰ Տե՛ս Իտալիայում բնակչության 14-րդ մարդահամար. ռեզիդենտ օտարերկրյա քաղաքացիներ (2001 թ. տվյալներ), <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/5992297/infbreve38.pdf/9db82253-1da5-4568-878d-d77ab0e94193>

¹¹ Տե՛ս Իտալիայի միգրացիայի վիճակագրական բառարան, <http://www.treccani.it/vocabolario/-migrazione/>

րությունից (9.3 միլիոն) և Ֆրանսիայից (8.2 միլիոն) հետո¹²: 2020 թ. Ազգային ժողովրդագրական վիճակագրության համաձայն՝ Իտալիայում օրինական կերպով բնակվում էին 5,171,894 օտարերկրյա քաղաքացիներ, ինչը հավասար է ընդհանուր բնակչության 8.45%-ին, որը (+0.87%) -ով ավելի է նախորդ տարվա համեմատ:

Օտարերկրյա քաղաքացիների բաշխվածությունը Իտալիայի տարածքում խիստ անհավասար է. նրանց 34.1%-ը բնակվում է հյուսիսարևմուտքում, 24.5%-ը՝ հյուսիս-արևելքում, 25.4%-ը՝ կենտրոնում, 15%-ը՝ հարավում և կղզիներում: Նկատվում է նաև մեծ անհավասարություն քաղաքների և գյուղական շրջանների միջև:

Աղյուսակ

Իտալիայում իտալացիների և ներգաղթյալ քաղաքացիները թիվը 2022 թ. դրությամբ

Նահանգներ	Ներգաղթյալներ	Իտալացիներ	Ընդհանուր
Լոմբարդիա	1,193,910	8,771,136	9,965,046
Լացիո	643,092	5,072,098	5,715,190
Կամպանիա	252,437	5,338,244	5,590,681
Վենետո	507,601	4,347,032	4,854,633
Սիցիլիա	189,388	4,612,080	4,801,468
Էմիլիա-Ռոմանիա	566,687	3,865,129	4,431,816
Պիեմոնտե	415,637	3,836,642	4,252,279
Պուլիա	139,750	3,772,416	3,912,166
Տոսկանա	424,215	3,252,070	3,676,285
Կալաբրիա	93,845	1,750,741	1,844,586
Սարդենիա	49,552	1,529,629	1,579,181
Լիգուրիա	151,166	1,356,272	1,507,438
Մարքե	127,606	1,362,183	1,489,789
Աբրուձձո	82,338	1,191,322	1,273,660
Ֆրուլի-Վենեցիա Ջիուլիա	116,624	1,080,671	1,197,295
Ումբրիա	91,658	767,914	859,572
Տրենտոյի ինքնավար նահանգ	48,726	493,432	542,158
Բասիլիկատա	22,863	517,136	539,999
Բոլցանո ինքնավար նահանգ	56,891	478,883	535,774
Ռեջիո Էմիլիա	66,250	457,943	524,193
Մոլիզե	11,514	279,255	290,769
Վալե դ' Աոստա	16,338	230,336	246,674
ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ	5,268,088	54,362,564	59,630,652

¹² Տե՛ս Եվրոստատի պաշտոնական կայքէջ, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_pop3ctb

2010 թվականին Իտալիայում բնակվող օտարերկրացիները զգալիորեն ավելի երիտասարդ էին, քան բնիկները. նրանց միջին տարիքը 32.5 էր՝ տեղացիների 44.3-ի համեմատ: Իտալիան ԵՄ երկրների շարքում չորրորդ ամենաերիտասարդ օտարերկրյա համայնք ունեցող պետությունն է: 2010 թվականին Իտալիայում ծնված օտարերկրացիները կազմում էին ընդհանուր ծնունդների 14%-ը, ինչը շատ բարձր ցուցանիշ է¹³:

Շովպյին սահմանները ապօրինի հատելու միջոցով իտալական ափերին վայրէջք են կատարում և՛ զինված հակամարտություններից կամ հետապնդումներից փախած, և՛ ապաստանի իրավունք հայցող, և՛ տնտեսական միգրանտները՝ ավելի լավ աշխատանքային պայմաններ փնտրելու նպատակով: Վերջին տարիներին միգրանտների հոսքը հիմնականում Հյուսիսային Աֆրիկայի երկրներից է՝ Լիբիա, Թունիս ու Եգիպտոս, նաև՝ Թուրքիայից, Հունաստանից, Ուկրաինայից և Միքիայից¹⁴:

Այս ամենը հիմք է տալիս ասելու, որ Իտալիայում ներգաղթը մեծ չափերի է հասել և պետական կառավարման համար լրջագույն խոչընդոտներ է հարուցում: Պետք է հստակ քաղաքականություն մշակվի, կոնկրետ օրենսդրական կարգավորումներով լուծումներ առաջարկվեն. մասնավորապես՝ օրինական միգրացիոն քաղաքականության ուղիների կատարելագործմամբ օրենսդրական այնպիսի քաղաքականություն մշակել, որը հնարավորություն կտա ռեսուրսները ճիշտ կառավարելու և հնարավոր ռիսկերից խուսափելու: Իտալիայում արդյունավետ միգրացիոն քաղաքականություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ են մի քանի կարևոր գործողություններ.

- Իտալիայում օրինական ներգաղթյալները նույնիսկ պահանջված են մի քանի ոլորտներում. կան որոշ աշխատանքներ (ծերերի խնամք, փողոցների մաքրություն, աղբահանություն, գյուղատնտեսական աշխատանքներ և այլն), որ իտալացիները չեն անում, և այդ բացը լրացնելու լավագույն լուծումը ներգաղթյալներին ներառելն է: Սակայն դա պետք է լինի ըստ նախապես մշակված առաջարկ և պահանջարկ հարաբերակցության. օրինակ՝ 2017 թ. նախատեսված էր ընդամենը 17,000 սեզոնային աշխատողների մուտքը Իտալիա, մինչդեռ երկրում շատ էին գործազուրկ երիտասարդ աֆրիկացիները:

- Ընդհանուր կանոններին ենթարկվելը պետք է դառնա պարտադիր պայման երկիր մուտք գործողների համար: Իսկ կարգապահ միգրանտներին պետք է խրախուսել՝ տրամադրելով նրանց առավելություններ (կեցության, աշխատանքի իրավունքի և սոցիալական այլ երաշխիքներ):

- Մարդկանց ինտեգրելու նպատակով աշխատանքների հստակ կազմակերպում. ավելի լավ և համակարգված գործողություններ հնա-

¹³ Տե՛ս ԻՍՍՍ կազմակերպության վերլուծությունը Իտալիայում բնակվող օտարերկրյա բնակչության վերաբերյալ, <https://www.istat.it/it/iscriviti-a-istatnewsletter>, <https://www.istat.it/it/iscriviti-a-istatnewsletter>

¹⁴ Տե՛ս Իտալիա ներգաղթի մասին վերլուծությունը, <https://www.ismu.org/dati-sulle-migrazioni/>

րավոր են հստակ մշակված կանոնակարգերի առկայությամբ: Պետք է հաշվի առնել, որ երբեմն աշխատավայրերում տեղացիների և օտարերկրացիների միջև կարող են տարաբնույթ խնդիրներ առաջանալ պայմանավորված սոցիալական-մշակութային ավանդույթների տարբերությամբ: Փոխըմբռնումը հեշտացնելու համար աշխատավայրում պետք է ավելի ընդգծվի *մշակութային միջնորդների* դերը, որոնք հնարավորություն կստեղծեն բարելավելու միջմշակութային ինտեգրումը և հետևաբար նաև բարոյահոգեբանական միջավայրը:

- Եվրոպա աշխարհամասի վերաբերյալ առասպելական պատկերացումների վերացում. շատ ներգաղթյալներ (հատկապես աֆրիկյան պետություններից) այն համարում են անսահման հնարավորությունների վայր: Միգրանտների ուղարկած կամ սոցիալական ցանցերում տեղադրված պատմություններն ու լուսանկարներն օգնում են ամրապնդել այս առասպելը: Դա պետք է փոխարինել մեկ այլ առասպելով՝ հաջողություն սեփական երկրում: Իտալիայի լավագույն դաշնակիցները այս հարցում հենց սփյուռքի միգրանտներն են, նրանք, ովքեր տարիների ընթացքում արդեն ինտեգրվել են ընդունող երկրներում:

ЭДГАР КАЛАНТАРЯН – Основы итальянской миграционной политики. – В последние годы проблема миграции в мире достигла больших размеров, что вызвано социальными, политическими, расовыми, военными, а также международными экономическими кризисами. Основное направление мигрантов — развитые страны Запада, из которых Италия — одна из самых рискованных стран.

Италия, до 1970-х годов прошлого века была страной эмиграции. Противоположный поток также был результатом проводимой в стране «политики открытых дверей». Сегодня управление всем этим процессом является серьезным вызовом для государства, и способом избежать его будет пересмотр политики в этой сфере и предложение комплексных решений с конкретными правовыми нормами.

Ключевые слова: миграционная политика, эмиграция, иммиграция, управленческие процедуры, законодательные нормы, эффективность государственного управления, законность, нелегальная иммиграция

EDGAR KALANTARYAN – Basics of Italian Migration Policy. – In recent years, the problem of migration in the world has reached greater dimensions, which is caused by social, political, racial, military, as well as international economic crises. The main destination of migrants is the developed countries of the West, among which Italy is one of the most risky countries.

Italy, until the 1970s of the previous century was a country of emigration. The opposite flow was also the result of the "open door policy" implemented in the country. Today, the management of that entire process is a serious challenge for the state, and the way to avoid it will be to revise the policy in that area and offer comprehensive solutions with specific legal regulations.

Key words: migration policy, emigration, immigration, management procedures, legislative regulations, efficiency of public administration, legality, illegal immigration