

УДК 94 (438)

Леся Костюк



ДИНАМІКА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ІТАЛІЇ УПРОДОВЖ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХХ – ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ

У статті проаналізовано міграційне законодавство Італії останніх років, його значення для боротьби із нелегальною міграцією.

Ключові слова: міграція, Європейський Союз, інтеграція, мігрант, міграційна політика.

У процесі розвитку та трансформації будь-якої держави ЄС міграція впливає на політичну ситуацію і відіграє важливу роль у розвитку соціально-економічних відносин. Усі міграційні процеси у цих країнах регулює міграційна політика, котру контролює певне міграційне законодавство. Проте в цій царині постають різного роду проблеми, які пов'язані із кількістю та контингентом мігрантів та адаптацією цих осіб в ЄС. Тому міграційне законодавство потребує постійного вдосконалення відповідно до потреб доби. Зокрема, Італія (ворота в Європу) протягом останніх десяти років змінила своє міграційне законодавство. Урядовці цієї країни при цьому прагнуть врахувати такі основні питання: загальна безпека, економічна вигода та скорочення підтримки мігрантів.

Аналіз міграційних процесів Італії та реакція уряду на них стали метою нашої наукової розвідки. Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання низки завдань: вивчення способів в'їзду в Італію; дослідження нормативних документів, котрі визначають статус мігрантів.

Порушена проблема знайшла відображення у різноманітних наукових студіях та журналістських аналітичних працях. Міграційна політика Італії, її переваги та недоліки, особливості адаптації переселенців в італійському суспільстві стали предметом дослідження І. Животовської [4], Л. Істратій [5], Р. Кісь [6], К. Коданьоне [8] та інших. У згаданих роботах описано соціальні, економічні та моральні аспекти процесу міграції в Італії.

Упродовж останніх 50 років міграційна політика в Італії неодноразово докорінно змінювалася. Так, більшість громадян цієї країни після Другої світової війни іммігрували до США, Канади, Німеччини. У цих країнах вони спершу перебували легально, проте після закінчення терміну дії їхнього дозволу на роботу по найму вони залишалися там як нелегальні мігранти. В цей же час на територію Італії прибували мігранти із Північної Африки, Передньої Азії та країн соцтабору. Найбільші потоки мігрантів до Італії зафіксовано протягом 90-х років ХХ століття. Серед них приблизно 60 % – вихідці із держав третього світу та 27 % – із Африки. В цей час до Італії прибули марокканці, сенегальці, румуни, молдавани, росіяни, українці та представники інших національностей.

Стосовно українців, то в останні десятиліття ХХ століття можна виділити дві хвилі міграції до Італії: спершу (1991–1996 рр.) на роботу до цієї європейської країни вийхали небагато українців, переважно чоловіки; згодом (з 1997 р.) іммігрують переважно жінки до 45 років [7, с. 3]. Найбільше заробітчан із західних областей України: Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська та Чернівецька. В основному українці працюють на роботах, котрі не вимагають високої кваліфікації: 63 % – доглядають хворих і людей похилого віку, 18 % – домашні робітниця, 6 % – няні, 2,6 % задіяні в промисловості, 2,1 % – у сільському господарстві [3, с. 107]. Існують різні статистичні показники

кількості українців на території Італії, але за офіційними даними Національного інституту статистики на початку 2008 р. – зафіксовано 132, 7 тис. чоловік, а за неофіційними на початку 2009 р. в Італії перебували приблизно 2 млн. українців [11, с. 27].

На сучасному етапі Італія – це країна, що масово приймає нелегальних мігрантів. Так, за останні місяці на територію Італійської Республіки прибуло морським шляхом 13 829 нелегалів – на 38% більше, ніж за аналогічний період минулого року [1, с. 2]. Все частіше нелегали із країн Близького Сходу та Північної Африки вибирають небезпечний маршрут через Середземне море до Італії, в той час як кількість мігрантів, котрі прагнуть потрапити до ЄС через Туреччину і Грецію, почала поступово знижуватися. Прибувши до країни, мігранти розміщуються в таборах, де діють певні обмеження: потрібно постійно перебувати на обліку, не залишати територію табору, не можна працювати. Щодо умов перебування мігрантів в цих таборах, то вони не однотипні в різних регіонах Італії. Так, на острові Мальта табори – це огороженні по периметру місця металеву сіткою, а в одному приміщенні одночасно проживають 400 осіб. Інша ситуація на острові Лампедуза, де іммігрантам дозволяють виходити з табору та відвідувати місто. У цих таборах мігранти реєструються на отримання пакетів соціальної допомоги, спеціальні служби фіксують їхні відбитки пальців. Загалом процедура оформлення статусу мігранта може тривати до 1,5 року [10, с. 2].

Дослідивши міграційну політику Італії, зауважимо, що в ній сформувалося сприятливе середовище для мігрантів. Окреслена ситуація детермінована такими чинниками: високим рівнем економічного розвитку цієї країни, можливістю працевлаштуватися, високою тарифікацією праці, можливістю отримати освіту. Тому італійський уряд розпочав політику регулювання різних міграційних потоків. Цим питанням у країні опікується Міністерство внутрішніх справ. Основними завданнями цієї інституції є: видача дозволів на в'їзд і перебування в країні; дозвіл на роботу, розгляд питання про надання громадянства і прийняття рішення стосовно депортації. У вирішенні всіх цих питань згадане міністерство тісно співпрацює із консульствами і посольствами Італії за кордоном, Міністерством праці (видача дозволів на роботу), Міністерством соціального розвитку (питання соціального розвитку та адаптації іммігрантів), Центральною комісією з питань визнання статусу біженця [5, с. 4].

Італійські урядовці виділи декілька легальних шляхів для тимчасової або постійної міграції до держави (отримання громадянства для осіб, що прожили в країні не менше п'яти років): возз'єднання сімей, усиновлення неповнолітніх дітей іноземців, працевлаштування (при наявності контракту на роботу в Італії з невизначеним терміном), навчання, індивідуальна трудова діяльність в різних видах діяльності, обрання Італії як місця життя для заможних громадян інших країн, що входять в ЄС.

Міграційна політика зобов'язує кожного переселенця з прибуттям на територію Італії протягом 8 днів обов'язково звернутися в поліцію в тій провінції, де він перебуває, і одержати дозвіл на перебування. Цей термін перебування на території держави визначається згідно візи і не може перевищувати: три місяці для ведення бізнесу і туризму; шість – для сезонних робіт; один рік – для навчання (кожного року відповідно до курсу студента та успішності особи цей термін пролонгується); два роки – для роботи по найму.

Згідно законодавства Італії, принцип возз'єднання сім'ї передбачений для дітей до 18 років, подружжя, батьків до 65 років, котрі знаходяться на утриманні. Такий дозвіл видається на два роки із продовженням і при цьому враховуються житлові умови (існують мінімальні норми, передбачені законодавством), щорічний дохід не менше 500 євро на особу.

Студентам, котрі хочуть одержати освіту в Італії, можуть відкрити візу на один рік із продовженням. Це один із видів легального проживання в країні. При цьому кожен студент повинен мати середню освіту, пройти тестування на вільне володіння мови, пред'явити допуск до навчання, оплатити його, мати певну суму на банківському рахунку для проживання та придбати медичну страховку.

Також Італія надає право проживати біженцям згідно Конституції Італійської республіки (1947 р.), Женевської конвенції (1951 р.), Нью-Йоркського протоколу (1967 р.) та Шенгенських угод і Дублінської конвенції й законодавчих актів, прийнятих державою у 1990 та 1998 рр. Право біженця одержують громадяни, котрі переслідуються у своїй країні за релігійну приналежність, політичні переконання (проте ці переконання не повинні суперечити загальним правам людини та законодавству країни). Італія найбільше прийняла біженців із Албанії та з Косово. Спочатку до категорії біженців мігрантів зараховувала лише Центральна комісія з питань призначення статусу, згодом це рішення дозволило видавати місцевій поліції. Урядом розроблено певну програму щоденної фінансової допомоги у розмірі 17 євро на кожного члена сім'ї біженця протягом 90 днів. Також один раз в рік (проте не більше чотирьох раз протягом шести років з моменту одержання статусу) біженці можуть звернутися про надання допомоги в розмірі 2066 євро (додаткової суми – 25% від зазначеної суми на членів сім'ї не більше трьох осіб) [6, с. 85].

В Італії біженці мають право працю, на освіту та медичну допомогу. Через п'ять років проживання на території держави цей статус дозволяє іммігрантам подавати документи на одержання громадянства. Щодо одержання італійського громадянства, то існують два шляхи: шлюб із громадянином (громадянкою) Італії або довготривале проживання на території держави, але при цьому є обов'язкова умова – претендент на італійське громадянство не повинен порушувати так званого випробувального (п'ятирічного чи трирічного) терміну порушувати закон. Згідно італійського законодавства, дружина італійця може звернутися до уряду лише через три роки шлюбу. Якщо сімейна пара має дітей, то вищевказані терміни скорочуються вдвічі. У цей термін про громадянство можуть звернутися і особи, один із батьків котрих є громадянином Італії. Іноземець може одержати громадянство лише після 10 років проживання на території Італії. Зауважимо, що італійське законодавство не передбачає подвійного громадянства.

Поряд з тим з 1998 р. на території Італії дія система квот про дозволи на працю. Такі квоти встановлюються щороку для кожного регіону та провінцій. Квоти видаються для громадян окремих країн (якщо з ними підписані двосторонні угоди), а також для окремих категорій мігрантів (осіб, які працюють на контрактній основі чи ведуть тіньовий бізнес), а також із врахуванням часу перебуванні та секторів зайнятості. Питанням зайнятості мігрантів займається Департамент праці провінції.

Саме міграція стала для Італії стала рушійним фактором зростання чисельності населення. Так, на кінець 2015 р. прес-служба Федерального статистичного відомства повідомила, що кількість населення Італії сягнуло позначки 59 835 млн осіб. За 2015 р. кількість населення країни збільшилася приблизно на 42 тис. людей, а міграційний приріст склав 105 834 людини. За передбаченнями демографів, за 2016 р. населення Італії може зрости на 43 тис. осіб.

Формування міграційного законодавства Італії розпочалося із Закону 1986 р., котрий містив чимало протиріч, а саме: розвиток тіньового сектору економіки, запровадив досить ліберальну туристичну політику та передбачав слабку безпеку водних кордонів країни. Ситуація змінилася із прийняттям у 1990 р. “Закону Мартеллі”, котрий повністю змінив законодавчу базу міграційного

законодавства, бо регулював терміни перебування мігрантів на території Італії та поступово ввів більш жорсткий контроль міграційних потоків. Згодом у 1995 р. був прийнятий “декрет Діні”, де вже регулювалися навіть переміщення сезонних робітників на території держави, котрі не входили до ЄС. Вже у цьому декреті були чітко пояснені правила в’їзду в країну і терміни перебування іноземців у ній, окреслені умови депортації та описана процедура возз’єднання сімей [1, с. 156].

Питання депортації нелегальних мігрантів із території Італії чітко прописані в законі “Турко-Наполітано” від 1998 р. Нелегальні мігранти, котрі потрапили під нагляд поліції, могли бути депортовані рішенням суду. Також закон популяризував італійську мову та культуру серед іноземців, дозволивши їхнім дітям здобувати освіту в італійських навчальних закладах [2, с. 263].

Найбільші зміни в міграційне законодавство вніс “Закон Боссі-Фіні”, прийнятий від 30 червня 2002 р. Цей документ є своєрідним доповненням закону від 1998 р. У ньому проблеми міграції задекларовано як пріоритетні щодо зовнішньої політики країни. Серед нововведень цього законопроекту відзначимо скорочення до двох років дозволу на працю, збільшення з 5 до 6 років терміну проживання громадян країн, що не членами ЄС на території Італії, введення прозорості та однозначної процедури депортації нелегалів, відміну возз’єднання сім’ї в третьому поколінні. Мігранти, згідно цього закону, мають право на розвиток власної культури, релігії та зарахування в професійні асоціації. Також новацією цього законопроекту є те, що роботодавець повинен надати певні соціальні гарантії (забезпечити умови проживання) робітнику.

Водночас було посилено боротьбу із нелегальною міграцією. Так, вдосконалено систему прикордонного контролю, передбачено відповідальність роботодавця за від’їзд робітника на Батьківщину, збільшено з 30 до 60 днів терміну утримання нелегальних мігрантів та терміну покарань за нелегальне пересікання кордону другим раз від 6 місяців до 1 року позбавлення волі.

Після 2005 року було прийнято ряд законопроектів, котрі більш чітко регулюють потоки нелегальних мігрантів. Так, у 2006 р. було розроблено проект “Хартії прав іммігрантів”, за якою іноземці можуть змінювати місце праці згідно ринку праці. Також згідно з цим документом, збільшено систему квот на перебування в країні. Одночасно для отримання громадянства іноземцю потрібно проживати 5 років на території держави, а діти, народжені в Італії, автоматично ставали громадянами. Також іммігрантам було надано право пасивного та активного голосування. Усі нововведення змінили би становище мігрантів, дозволили їм швидше інтегруватися в італійське суспільство. На жаль, це проект не був реалізований у життя через приход до влади С. Берлусконі, котрий у 2008 р. не тільки ускладнив життя мігрантів, але почав боротьбу із нелегальною міграцією, котра була основним фактором зростання злочинності в країні. Так, при взятті на роботу іммігранта, котрий немає візи, роботодавець повинен з ним заключити контракт на один рік і зробити внесок в казну держави: 330 євро – за доглядальницю, 800 євро – за робітника (в сільському господарстві або на підприємстві). Коли власник підприємства використовує працю нелегальних мігрантів, то повинен заплатити штраф від 5 до 10 тис. євро за кожного. У разі недотримання цієї вимоги роботодавцю загрожував тюремний термін від трьох місяців до одного року [4, с. 5]. Ці покарання також стосувалися і людей, котрі допомагали мігрантам та здавали їм в оренду житло. Орендаторові в разі підтримки нелегала загрожував не тільки штраф, але і тюремне ув’язнення від 1,5 до 3 років із конфіскацією житла. Також уряд намагався і притягнути до відповідальності і медичних працівників, котрі могли надавати допомогу мігрантам, але під натиском Медичної Асоціації ці поправки не були прийняті.

Цей “Пакет безпеки” прийнятий липні 2009 р. запроваджував нові умови возз’єднання сімей, отримання громадянства, підтвердження шлюбу та вводив

обов'язковий тест на знання мови. Згідно цього нормативного документа, іноземці, котрі не показали поліції паспорта чи посвідчення особистості разом із правом на проживання, можуть теж бути ув'язнені на один рік та повинні сплатити штраф в сумі 2 тис. євро. У разі поновлення права на проживання, згідно цього закону, мігрант повинен сплатити від 80 до 200 євро [8, с. 145].

Відповідно до нового законодавства, кожний іммігрант, котрий одержав перший раз право на проживання, повинен підписати “Договір про інтеграцію”. Згідно із цим документом, мігрант повинен набирати певну кількість балів, які оцінюють знання мови, правових норм, історії Італії. Також було передбачено систему зняття балів за порушення податкового чи адміністративного режиму, законодавства. У разі втрати всіх балів переселенець втрачає право на проживання та його депортують з країни. Закон також продовжував термін перебування нелегальних мігрантів в центрах тимчасового утримання з 60 до 180 днів [8, с. 159]. Проте в політичному середовищі Італії такий документ був сприйнятий неоднозначно: проти цього закону виступили ряд політичних сил і тому його окремі положення були призупинені.

Деякі зміни міграційного законодавства відбулися у 2012 році, зокрема в Законі від 16 липня, котрий передбачав послаблення жорстких санкцій, передбачених Законом від 2009 р. для роботодавців, що наймають нелегальних мігрантів. Цей законопроект дав можливість роботодавцям сприяти легалізації своїх робітників: роботодавці повинні були сплатити за три місяці соціальні та податкові нарахування та зробити одноразовий грошовий внесок в розмірі 1000 євро за кожного працівника.

Цим правом можуть скористатися лише іммігранти, що знаходяться нелегально на території Італії від 31 грудня 2011 р. і зможуть засвідчити це з допомогою різноманітних документів (штрафів, медичних довідок, квитанцій). Також у цьому документі передбачено покарання роботодавцеві, якщо той винайме більше трьох нелегальних мігрантів, або ж якщо його працівники будуть неповнолітніми, чи мігранти будуть працювати в небезпечних умовах [9, с. 6]. Також робітник може одержати дозвіл на проживання в країні, якщо поскаржиться в поліцію на свого роботодавця за незадовільні умови праці. Такий дозвіл (Permesso) спочатку можна одержати на 6 місяців, а згодом його продовжують до закінчення судового розгляду.

Сьогодні в Євросоюзі загалом і в Італії, зокрема, сформувалося неоднозначне ставлення до потоків мігрантів. Так, Євросоюзом було розроблено план розміщення мігрантів, згідно якого в Італії їх має оселитися 9,94 % від загальної кількості. Також Італія знову вдосконалює процедуру надання притулку та депортації мігрантів, сприяє будівництву притулків для біженців.

Отже, міграційна політика Італії постійно оновлюється відповідно до вимог часу та спрямована на регулювання міграційних потоків. Держава постійно контролює та часто змінює правила в'їзду в країну, умови перебування в ній, процедуру отримання громадянства. Тому в міграційному законодавстві цієї європейської держави помітна тенденція до переносу акцентів з “мігрантів” на “нових громадян”, котрі добре освічені та соціально активні. Щоб реалізувати поставлене завдання, італійському уряду потрібно залучати іммігрантів до конкурентної боротьби за працевлаштування.

Список використаних джерел

1. Bolaffi G. I confined el patto. Il governo dell'immigrazione in Italia / G. Bolaffi. – Torino, Einaudi. – 2001. – 425 р.
2. Вдовиченко В. Виклики Італійської міграційної політики в контексті підходів Євросоюзу / В. Вдовиченко // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. – 2015. – Вип. 24. – С. 251–272.
3. Гаврилишин П. Українська трудова імміграція в Італії (1991–2011 рр.) / П. Гаврилишин. – Івано-Франківськ, 2012. – 246 с.
4. Животовська І. Італія: досвід боротьби

із нелегальною міграцією / І. Животовська // Перспективи. – Електронний журнал // <http://www.perspektivy.info/book/italijaopytborbysnelegalnojimmigracijej2012-01-13.htm> 5. *Істрагій Л.* Міграційні процеси та органи державної влади (приклад Італії) / Л. Істрагій // Політологія. – Чернівці, 2009. – № 6. – С.1–6. 6. *Кісь Р.* Трудова міграція як інструмент інтернаціоналізації. Збірка матеріалів комплексного дослідження трудової міграції та ринків праці (Іспанія, Італія, Молдова, Україна, Російська Федерація) / Р. Кісь. – Львів, 2010. – 380 с. 7. *Кривульченко О.* Українські заробітчани в Італії: умови праці та соціальне становище [Електронний ресурс] / О. Кривульченко // Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України. – Режим доступу: <http://www.ji-magazine.lviv.ua/kordon/migration/2003/kryvulch.htm>. 8. *Коданьоне К.* Опыт иммиграционной политики Италии: некоторые уроки для России / К. Коданьоне // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. – Гендальф, 2004. – С. 137–173. 9. *Марков І.* Українці в Італії: феномен жіночої міграції / І. Марков // Україна модерна. Міжнародний інтелектуальний часопис. – 2012. – <http://www.uamoderna.com/md/185> 10. *Не гостинна Європа* // Тиждень. – 2015. – 31 липня. 11. *Соколов В.* Українська трудова міграція в Італії / В. Соколов // Віче. – 2010. – № 2. – С. 26–28.

Леся Костюк

**ДИНАМИКА МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ИТАЛИИ НА ПРОТЯЖЕНИИ
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XX – НАЧАЛА XXI ВЕКА**

В статье проанализировано миграционное законодательство Италии последних лет, его значение для борьбы с нелегальной миграцией.

Ключевые слова: миграция, Европейский Союз, интеграция, мигрант, миграционная политика.

Lesya Kostyuk

**DYNAMICS OF MIGRATORY POLITICS OF ITALY DURING THE SECOND HALF
OF XX – BEGINNING OF XXI OF CENTURY**

In the article the migratory legislation of Italy of the last years, his value is analysed for a fight against illegal migration.

Key words: migration, European Union, integration, migrant, migratory politics.