ՀՀ-ում անկանոն միգրացիայի և սահմանների կառավարման խնդիրները

ՀՀ-ԵՄ Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության Համաձայնագրի համատեքստում

Արսեն Իգիթյան

Երևան, 2024

Հայաստանի Հանրապետության և Եվրոպական միության միջև Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիրը[1] (այսուհետ՝ ՀԸԳՀ կամ CEPA) առանցքային փաստաթուղթ է, որը ստորագրվել է 2017 թվականի նոյեմբերի 24-ին Բրյուսելում և ուժի մեջ մտել 2021 թվականի մարտի 1-ից: ՀԸԳՀ-ն պատկանում է այսպես կոչված «հարմոնիզացման և ստաբիլիզացման» համաձայնագրերի շարքին, որոնք Եվրամիությունն առաջարկում է ԵՄ հարևանության պետություններին՝ նպատակ ունենալով ապահովել նրանց աստիճանական մերձեցումն ու ինտեգրումը եվրոպական ընդհանուր արժեքներին և նորմերին: Համաձայնագիրը լայն հնարավորություններ է տրամադրում՝ խորացնելու փոխադարձ համագործակցությունն ու ինտեգրումը, ինչպես նաև նախատեսում է բերափոխումներ ամենատարբեր ոլորտներում:

ՀԸԳՀ-ով մի շարք ոլորտների՝ շրջակա միջավայրի, էներգետիկայի, կլիմայի, սպառողների պաշտպանության, ինֆորմացիոն տեխնոլոգիաների, տրանսպորտի, աշխատանքային իրավունքների համար նախատեսված է Հայաստանի օրենսդրության աստիճանական մոտարկում Եվրամիության իրավական ակտերին, ընդ որում հստակ ժամանակահատվածի ընթացքում: Միաժամանակ, բազմաթիվ այլ ոլորտների համար սահմանված են չափանիշային և այլ պայմանագրային դրույթներ, ինչպես նաև փոխադարձ համագործակցության խորացման դրույթներ: Այս ոլորտների մեջ են ընդգրկված նաև միգրացիայի, շարժունակության, սահմանային ամրության, միջպետական համագործակցության մասին դրույթները:

Միգրացիան CEPA-ի համատեքստում

Միգրացիային և հարակից դրույթներին վերաբերում են CEPA-ի 14-17-րդ հոդվածները: Մասնավորապես սահմանվում է, որ կողմերը վերահաստատում են միմյանց միջև միգրացիոն հոսքերի համատեղ կառավարման կարևորությունը և հիմնելու են միգրացիայի հետ կապված խնդիրների վերաբերյալ համապարփակ երկխոսություն, այդ թվում՝ օրինական միգրացիայի, ապօրինի միգրացիայի դեմ պայքարի և միջազգային պաշտպանության, թրաֆիքինգի և մարդկանց ապօրինի տեղափոխման մասին:

Կարելի է առանձնացնել CEPA-ով սահմանված հետևյալ պարտավորությունները՝

- միգրացիայի հիմքում ընկած պատճառների բացահայտում և կանխարգելում;
- անօրինական միգրացիայի, միգրանտների ապօրինի տեղափոխման և մարդկանց թրաֆիքինգի դեմ ուղղված արդյունավետ և կանխարգելիչ քաղաքականության մշակում և այդ խնդրի լուծում, այդ թվում անօրինական ճանապարհով միգրանտներ ներս բերող և թրաֆիքինգ իրականացնող անձանց ցանցի դեմ պայքար;
- կողմերն ապահովում կատարել Եվրոպական միության եւ Հայաստանի Հանրապետության միջև վիզաների տրամադրումը դյուրացնելու մասին համաձայնագիր:

[1] ՀԸԳՀ-ի մասին, https://eu-armenia.am/about-cepa-1

CEPA-ով սահմանված պարտավորությունների կատարումը

Հաշվի առնելով, որ միգրացիան չի վերաբերում այն ոլորտներին, որոնց համար սահմանված են կոնկրետ թվով ԵՄ օրենսդրական ակտերին մոտարկման պահանջներ, այս ոլորտում CEPA կատարողականը կարող է տարբեր կերպ չափվել: Այնուամենայնիվ, CEPA 366-րդ հոդվածով ստեղծված ՀՀ-ԵՄ Քաղհասարակության պլատֆորմը գործարկել է CEPA ոլորտների կատարումը ցուցադրող էլեկտրոնային գործիք[2], որում արտացոլվում է CEPA դրույթների քանակական և որակական գնահատականը՝ արտահայտված նշված ոլորտում թվարկված դրույթների թվի և գործնականում այդ դրույթներից կատարվածների թվի միջև տոկոսային հարաբերությամբ: Այդ իմաստով կարելի է գնահատել, որ CEPA-ի միգրացիոն ոլորտի պարտավորությունների շուրջ 13%-ը լիարժեք կատարված է, իսկ շուրջ 75%-ը կատարման փուլում է:

Դրական զարգացումներից կարելի է առանձնացնել՝

- Եվրամիության պետությունների հետ տարվող արդյունավետ աշխատանքներն ու պայմանագրային հարաբերությունները անձանց ռեադմիսիայի հետ կապված;
- Հայաստանի և ԵՄ Քրեական դատավարության գործակալության (Eurojust) միջև համագործակցության համաձայնագրի վավերացումը;
- Բիոմետրիկ անձնագրերի համակարգի սպասարկման համար հայտարարված մրցույթի ամփոփումը և ծառայություն մատուցողի ընտրությունը (Idemia Group), որը 2026 թվականի երկրորդ կեսից կներդնի կենսաչափական անձնագրերի համակարգ;
- ՀՀ պետական սահմանի որոշ հատվածներում սահմանային հսկման գործառույթի հետ վերցնելը ՌԴ մարմիններից;

Միաժամանակ, հարկ է նշել 2013 թվականի ՀՀ-ԵՄ վիզաների դյուրացման Համաձայնագրի կիրառման հետ կապված լուրջ խնդիրները, որոնք գոյանում են ԵՄ անդամ պետությունների հյուպատոսությունների անբավարար կարողությունների, ինչպես նաև այդ ծառայությունների արտապատվիրակման հետևանքով:

«Անկանոն» միգրանտների կուտակումը Հայաստանում ին և նրանց ներգրավումը ապօրինի աշխատանքում

Վերջին տարիներին Հայաստանում պարբերաբար նկատվել է Հարավ-արևելյան ասիայի երկրներից, առավելապես՝ Հնդկաստանից, աշխատանքային միգրանտների ներհոսք: Ի տարբերություն աշխատանքային միգրացիայի հայտնի ձևաչափի՝ դեպի Հայաստան նշված պետություններից քաղաքացիների հոսքն ունի մի շարք առանձնահատկություններ, որոնք կապված են ապօրինի միգրացիայի, թրաֆիքինգի և աշխատանքային շահագործման հետ: Միգրանտների հետ բանավոր շփումներից, ինչպես նաև բաց աղբյուրներում առկա տեղեկատվությունից կարելի է եզրակացնել, որ նրանց

[2] eu-armenia.am, «CEPA-ն պատկերավոր» բաժին:

զգալի մասը Հայաստան է մուտք գործում էլեկտրոնային կերպով ստացված մուտքի արտոնագրով և սահմանին ներկայանում է որպես զբոսաշրջիկ, թեպետ այցի հիմնական նպատակը Հայաստանում աշխատանք գտնելն ու կացություն հաստատել է: Հետագայում, սակայն, նշված անձինք հիմնականում կատարում են աշխատանքներ առանց աշխատանքային պայմանագրի, կամ ոչ-ֆորմալ ոլորտում, ընդ որում, այդ աշխատանքներին նրանք ներգրավվում են տարատեսակ ցանցերի միջոցով, որոնք շինարարության, գյուղատնտեսության, առաքման և այլ ոլորտներում գործող տնտեսավարողներին և անձանց առաջարկում են օտարերկրյա մատչելի աշխատուժ: Քանի որ որոշ ժամանակ անց Հայաստանի մուտքի արտոնագրի ժամկետը սպառվում է, իսկ չձևակերպված աշխատանքի դեպքում գործատուներն աշխատողներին չեն կացության իրավական հիմքեր չեն տրամադրվում, օտարերկրացիները շարունակում են բնակվել Հայաստանում առանց որևէ օրինական հիմքի: Համացանցում եղած հրապարակումների ուսումնասիրությունից կարելի պարզել, որ սոցիալական ցանցերում առկա են հնդկական թիրախային լսարանին ուղղված բազմաթիվ գովազդներ, որոնք առաջարկում են կազմակերպել անձանց տեղափոխումը Հայաստան, իսկ այնուհետև նրանց ընդունել աշխատանքի սննդի առաքման ոլորտում: Միաժամանակ, Հայաստանյան «list-am» հարթակում և Ֆեյսբուքյան տարբեր խմբերում, ոչ հազվադեպ նաև նաև փողոցներում փակցված թղթային հայտարարություններում առկա են առնվազն մի քանի հարյուր հայալեզու «գովազդային հրապարակումներ», որոնք առաջարկում «հնդիկ աշխատողներ», կամ պարզապես «հնդիկներ»՝ մատչելի գնով տարատեսակ աշխատանքներ կատարելու համար: Փաստերը համադրելով կարելի է ենթադրել, որ աշխատանքային միգրացիայի վերոնշյալ գործընթացում կարող են ներգրավված լինել տարբեր սուբյեկտներ (չի բացառվում՝ անդրազգային) ներառող ցանցեր, որոնք փաստացի կազմակերպում են միգրանտներ զանգվածային ներգաղթ և նրանց հետագա աշխատանքային շահագործում, այդ թվում հարկադիր աշխատանքի տարրերով: Թեմային բազմիցս անդրադարձ են կատարել նաև մի շարք լրատվամիջոցներ ու հետաքննական կենտրոններ, բացահայտելով ՀՀ ներգաղթած Հնդկաստանի քաղաքացիների հումանիտար ու աշխատանքային խնդիրները[3], ինչպես նաև ներգաղթի ու գործունեության հետ կապված փաստերը[4]: Սննդի ոլորտում արված հետազոտությունը նույնպես ցույց է տվել այդ ոլորտում օտարերկրացիների առանց իրավական հիմքերի աշխատելու, հարկադիր աշխատանքի և նրանց իրավունքների խախտման զգալի դեպքեր[5]:

[3] «Հնդիկները Հայաստանում». կարիքի մեջ, աշխատավարձի սպասելիս, https://www.azatutyun.am/a/33244760.html

[4] Մութ պատմություններ՝ դեղին ուսապարկերի հետևում, https://www.hetq.am/hy/article/166369

[5] Սննդի առաքիչների աշխատանքային պայմանները, ՀԱՄԿ / Ֆրիդրիխ Էբերտ հիմնադրամ, https://hamk.am/uploads/files/%D4%B1%D5%BC%D5%A1%D6%84%D5%AB%D5%B9%D5%B6%D5%A5%D6%80-%D5%B8%D6%82%D5%BD%D5%B8%D6%82%D5%B4%D5%B6%D5%A1%D5%BD%D5%AB%D6%80%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82%D5%B6.pdf

Ներկայացված հիմնախնդիրը ոչ միայն ուշագրավ է պարզապես Հայաստանում ապօրինի կամ անկանոն միգրացիայի և հնարավոր թրաֆիքինգի տեսանկյունից: Այն բացահայտում է միջգերատեսչական համագործակցության խնդիրները, քանի ինստիտուցիոնալ բացթողումները տեղի են ունենում միանգամից մի քանի օղակներում, այդ թվում՝ աշխատանքային օրենսդրության վերահսկողության ոլորտում: Թեպետ ՀՀ մուտքի ազատականացումը զարկ է տալիս մի շարք երկրներից քաղաքացիների ներհոսքին, անկանոն միգրացիայի ձևավորմանը հիմնաքարային պատճառը օտարերկրացիների առանց իրավական հիմքերի աշխատանքներում ներգրավելու երևույթն է և այդ համատեքստում հսկողության փաստացի բացակայությունը: Այսպես, Հայաստանի պետհիմնարկների, ՏԻՄ-երի աշխատողների արհմիությունը, ինչպես նաև արհմիության աշխատակիցները տարբեր առիթներով դիմումներ են ներկայացրել Առողջապահական և աշխատանքի տեսչական մարմին՝ հայտնելով այս կամ այն կազմակերպությունում չձևակերպված օտարերկրյա աշխատուժի վերաբերյալ[6]: Սակայն, կապված օրենսդրական սահմանափակումների ու անբավարար լիազորությունների հետ, տեսչական մարմինն իր ստուգումների արդյունքում չի կարողացել բացահայտել չգրանցված աշխատողներին: Պետք է հաշվի առնել նաև, որ օտարերկրացիներ զգալի մաս ներգրավվում է կարճաժամկետ ոչ-ֆորմալ կամ տնային աշխատանքներում, որտեղ հսկողությունն անհնար է:

2024 թվականի հոկտեմբերին ՀՀ ՆԳՆ նախարարության Միգրացիայի և քաղաքացիության ծառայությունից ստացված տեղեկության համաձայն[7]՝ առանց օրինական հիմքերի ՀՀ–ում բնակվելու համար վերջին 24 ամիսների ընթացքում (01.10.2022թ.-30.09.2024թ.) Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքի 201–րդ հոդվածի 1-ին մասի պահանջներով վարչական իրավախախտման համար վարչական տուգանքի են ենթարկվել 4979 օտարերկրացիներ: Միաժամանակ, ծառայությունից հայտնել են, որ ՀՀ-ում առանց օրինական հիմքերի բնակվող (ՀՀ մուտք գործած և մուտքի արտոնագրի ժամկետը սպառվելուց հետո կացության կարգավիճակ չստացած և ՀՀ-ից դուրս չեկած) օտարերկրացիների քանակի վերաբերյալ տվյալներ չունի: Այնուամենայնիվ, նույն հոկտեմբեր ամսին Ներքին գործերի նախարարության կողմից ՀՀ կառավարությանն է ներկայացվել վերլուծություն[8], որում անդրադարձ է կատարվել վերը նշված անկանոն միգրացիայի երևույթին, ընդ որում՝ ներկայացվել է նաև որոշակի վիճակագրություն: Մասնավորապես, նշվում է, որ զգալիորեն աճել է Հնդկաստանի, Եգիպտոսի և Իրաքի քաղաքացիների ներհոսքը Հայաստանի Հանրապետություն և այդ քաղաքացիների՝ առանց օրինական հիմքի ՀՀ-ում կուտակումը: 2022թ. Եգիպտոսի քաղաքացիներին տրվել է 3260 մուտքի արտոնագիր, իսկ 2023թ.՝ 6246, Իրաքի

---

[6] Առողջապահության և աշխատանքի տեսչական մարմնի լիազորություններն անբավարար են, https://arhmiutyun.org/2024/08/27/health-and-labor-inspection-body-is-in-dissaray/

[7] Միգրացիայի և քաղաքացիության ծառայության ՝2024թ հոկտեմբերի 8-ի թիվ 42/94/4/180785-24 գրություն

[8] Կառավարության 2024 հոկտեմբերի 24-ի նիստի օրակարգ, https://www.e-gov.am/sessions/archive/2024/10/24/

քաղաքացիներին 2022թ. տրվել է 10.884, իսկ 2023թ.՝ 10.564 մուտքի արտոնագիր։ 2023թ. ընթացքում ՀՀ մուտքի վիզա ստանալու համար Հնդկաստանի քաղաքացիներից ստացվել է 86,942 դիմում։ Նախորդ տարի՝ 2022թ.-ին դիմումների քանակը կազմել է 34,199։

Աղյուսակ 1. Հնդկաստանի, Իրաքի և Եգիպտոսի քաղաքացիների 2022-2023թթ ներգաղթի վիճակագրություն

Քաղաքացիությունը	**Տրամադրված ՀՀ մուտքի վիզաներ**
Եգիպտոս	9 506
Իրաք	21 448
Հնդկաստան	շուրջ 95 000
Ընդամենը	**126 000**

Միաժամանակ նշվում է, որ Ազգային անվտանգության ծառայության տվյալներով միայն 2024 թվականի հունվար-հոկտեմբեր ամիսներին ՀՀ են ժամանել և առանց իրավական հիմքի ՀՀ-ում մնացել վերոնշված երեք պետությունների քաղաքացիներից 12787-ը։ Թեպետ վերլուծության մեջ տրամադրված չէ 2024 թվականի նույն ամիսներին տրամադրված մուտքի արտոնագրերի քանակը, դրանց աճի դինամիկան հաշվի առնելով և կատարելով թվաբանական մոտարկում, կարելի է մոտավոր գնահատել, որ Հնդկաստանի քաղաքացիների շուրջ 20%-ը, Եգիպտոսի քաղաքացիների շուրջ 11%-ը, և Իրաքի քաղաքացիների շուրջ 4%-ը ՀՀ մուտք գործելուց հետո ապօրինի կերպով մնացել են ՀՀ-ում։ Այս գնահատականի համաձայն, միայն 2022-2024 թվականների ընթացքում ՀՀ-ում հնարավոր է կուտակված լինի շուրջ 35 000 անկանոն միգրանտներ՝ միայն այս երեք պետություններից, իսկ ընդհանուր թիվը կարող է լինել ավելին։

Հենց հաշվի առնելով այս հիմնավորումները՝ ՀՀ կառավարությունը 2024 թվականի հոկտեմբերի 24-ին օրենսդրական փոփոխություն կատարեց[9]՝ խստացնելով նշված երեք պետություններից քաղաքացիների համար մուտքի արտոնագրի պայմանները։ Սակայն, հաշվի առնելով խնդրի բազմակողմանիությունը, արտոնագրերի տրամադրման սահմանափակելը կարող է համակարգային լուծում չտալ անկանոն միգրացիային, քանի դեռ աշխատանքի ոլորտում թերանում է հսկողությունն ու վերահսկողությունը։

Սահմանային կարգավորումներ և «վիզառան»

Համաձայն «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 7-րդ հոդվածի՝ այն պետությունների քաղաքացիները, որոնց համար սահմանված է Հայաստանի Հանրապետություն ժամանելու առանց մուտքի վիզայի ռեժիմ, Հայաստանի Հանրապետության տարածքում կարող են մնալ առավելագույնը 180 օր ժամկետով՝ մեկ տարվա ընթացքում։

---

[9] ՀՀ Կառավարության 2024 թ հոկտեմբերի 24-ի N 1692-Ն որոշում, https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=198829

2022 թվականին, ՌԴ-ի կողմից Ուկրաինայի վրա լայնամասշտաբ հարձակման արդյունքում, կտրուկ ավելացավ դեպի ՀՀ հիմնականում Ռուսաստանի, բայց որոշ քանակի Բելառուսի և Ուկրաինայի քաղաքացիների ներհոսքը: Մեծ թվով ԱՊՀ երկրների քաղաքացիներ կացություն հաստատեցին Հայաստանում: Նրանց հասարակական և տնտեսական ինտեգրացիայի նպատակով ինտերնետում ստեղծվեցին տարբեր հաղորդակցման հարթակներ (խմբային չաթեր, տելեգրամյան ալիքներ) և թեմատիկ հրապարակումներ: Ուսումնասիրելով այդպիսի հարթակներում գրառումները կարելի է նկատել բազմաթիվ քանակի գրառումներ այսպես կոչված «վիզառան»[10] երևույթի և Հայաստանում դրա կիրառման մասին: Չնայած բառի անգլալեզու ծագմանը՝ եզրույթը հիմնականում տարածված է ՌԴ-ից և այլ ԱՊՀ սլավոնական երկրներից արտագաղթած անձանց լեզվական մշակույթում: Էությունը կայանում է նրանում, որ երկրում սահմանված թույլատրելի օրերի քանակի վերին շեմը լրանալուց հետո օտարերկրացին դուրս է գալիս երկրի տարածքից և նորից է մուտք գործում, այսպիսով «զրոյացնելով» թույլատրելի օրերի քանակը, ինչը թույլ է տալիս երկրում մնալ ավելին, քանի սահմանված է օրենքով: Ըստ ԱՊՀ «ռելոկանտների» կողմից հրապարակված հաղորդագրությունների ու հրապարակումների, ՌԴ-ի և Բելառուսի քաղաքացիներն օգտագործում են այս մեթոդը՝ առանց կացության քարտ ստանալու Հայաստանում տարվա մեջ 180 օրից ավելի ապրելու համար: 180 օր ՀՀ-ում բնակվելուց հետո, ըստ հաղորդումների, օտարերկրացիները մեկնում են Վրաստան և մի քանի օրից վերադառնում Հայաստան, արդյունքում Հայաստանում մնալով գրեթե ողջ տարին: Նման հաղորդումները զուգորդվում են հավելումներով, որ նշված մեթոդն օրինական չէ և բայց գործնականում հաճախ գործում է: Ուշագրավ է, որ որոշ նման գրառումներ արվում են նաև Ուկրաինայի քաղաքացիների կողմից, ինչը նշանակում է, որ վիզառանից կարողանում են օգտվել ոչ միայն ԵԱՏՄ քաղաքացիները: Համացանցում քիչ չեն նաև ռուսական ծագման տուրիստական և խորհրդատվական տարբեր ընկերությունների կողմից հրապարակված ուղեցույցներ, որոնցում Հայաստանը մատնանշվում է որպես երկիր, որտեղ «վիզառանը» թեպետ ոչ միշտ, բայց աշխատում է: Այս տեղեկությունների հիմա վրա կարելի է ենթադրել, որ ՀՀ սահմանային ծառայությունը չունի բավարար գործիքներ մուտք գործող օտարերկրացիների տվյալները հավաքագրելու, նրանց՝ ՀՀ-ում գտնվելու գումարային ժամկետը հաշվարկելու, տվյալներն իրար հետ համադրելու, սահմանը հատող անձանց պատշաճ նույնացնելու և այդպիսով «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի համապատասխանությունն ապահովելու համար:

Առաջարկներ

- ՀՀ-ում անօրինական միգրացիայի խնդրի համակարգային լուծման համար առաջարկվում է կատարել միջգերատեսչական միջոցառումներ: Այն է՝ լիովին բարեփոխել աշխատանքային օրենսդրության նկատմամբ վերահսկողության ինստիտուտն այնպես, որ լիազոր մարմիններն ունենան

[10] Visa run, https://en.wikivoyage.org/wiki/Visa_run_and_border_run

բավարար լիազորություն և կարողություն ամենօրյա ռեժիմով և սեփական նախաձեռնությամբ ՀՀ տարածքում արդյունավետորեն բացահայտել ու կանխարգելել առանց իրավական հիմքերի օտարերկրյա քաղաքացիներին շահագործող անձանց ու տնտեսավարողներին, ինչպես նաև օտարերկրյա աշխատուժ առաջարկող հայտարարություններ հրապարակող և տարածող անձանց ու ցանցերը:

- Ազգային անվտանգության ծառայության, Ներքին գործերի նախարարության, Պետական եկամուտների կոմիտեի և տեսչական մարմինների միջև տվյալների փոխանակման և վերլուծության հիմա վրա կանխարգելել ապօրինի աշխատանքներում ներգրավվելու նպատակով ՀՀ ժամանումը օտարերկրյա քաղաքացիների կողմից:
- Կատարել ԱԱԾ սահմանային զորքերի և սահմանային էլեկտրոնային կառավարման համակարգի արդիականացում և վերազինում՝ բացառելու համար օտարերկրյա քաղաքացիների կողմից այն չարաշահելու և «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի դրույթները շրջանցելու դեպքերը:
- Աշխատանք տանել ԵՄ անդամ պետությունների հետ և ջանքեր գործադրել, որպեսզի ԵՄ անդամ պետությունների արտաքին հարաբերությունների գերատեսչություններն ավելացնեն ֆինանսական հատկացումներն ու հաստիքները ՀՀ-ում տեղակայված հյուպատոսական ծառայություններում՝ ՀՀ-ԵՄ Վիզաների դյուրացման համաձայնագրի պատշաճ կիրարկման համար: