

Левченко І.С.,
аспірант кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАДМІСІЇ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF READMISSION WITHIN THE EUROPEAN UNION

Анотація. Стаття присвячена розвитку міжнародно-правового регулювання реадмісії в рамках Європейського Союзу. Розглядається зобов'язання щодо реадмісії власних громадян країн-членів ЄС та громадян третіх країн, що перебувають на території Союзу нелегально. Такі зобов'язання досліджуються як частина Європейської політики сусідства, реалізація якої відбувається через спільні плани дій та через угоди про асоціацію між ЄС та третіми країнами. Доводиться, що однією з цілей ЄПС є розбудова партнерства в сфері міграції на основі глибокого розуміння взаємних інтересів.

В статті робиться висновок, що ЄПС не стала повністю успішною через невідповідність законодавства окремих третіх держав *acquis communautaire* ЄС, і навіть поступове зближення інтересів через партнерські стосунки в сфері торгівлі не призвело до гармонізації політики щодо реадмісії, особливо враховуючи те, що політика реадмісії ЄС залишалася орієнтованою першочергово на забезпечення його безпеки, а не інтересів третіх держав. В статті цей феномен проілюстрований на прикладі боротьби з нелегальною міграцією та прикордонного контролю на південних кордонах ЄС, де плани щодо політики сусідства виявилися практично повністю зав'язаними на дані питання.

В статті показується яким чином плани дій щодо ЄПС погоджуються з країнами-партнерами саме в сфері контролю міграції та реадмісії. Такі плани мають спільну основу, проте завжди узгоджуються з окремими країнами-партнерами і, що найголовніше, завжди мають євроцентричний характер, тобто завжди слугують більше інтересам Європи ніж третіх країн.

В статті показується, що з метою переконати такі треті країни прийняти євроцентричні плани дій щодо ЄПС застосовується система стимулів політичного та економічного характеру. Проте така система стимулів не завжди виявляється ефективною, що призводить як до складнощів з укладанням відповідних планів дій, так і до проблем з їхнім виконанням.

Ключові слова: реадмісія, політики реадмісії європейського союзу, політика реадмісії, політики європейського союзу, спільна зовнішня політика та політика безпеки, боротьба з корупцією.

Abstract. The article is devoted to the development of international legal regulation of readmission within the framework of the European Union. The obligation to readmit own citizens of EU member states and citizens of third countries illegally staying on the territory of the Union is under consideration. Such commitments are explored as part of the European Neighborhood Policy, which is implemented through joint action plans and through association agreements between the EU and third countries. It is proved that one of the goals of the European Union is the development of a partnership in the field of migration based on a deeper understanding of mutual interests.

The article concludes that the ENP has not been fully successful due to the inconsistency of the legislation of certain third countries with the EU *acquis communautaire*, and even the gradual convergence of interests through trade partnerships has not led to the harmonization of readmission policies, especially given that the EU's readmission policy has remained oriented primarily to ensure its security, and not the interests of third countries. In the article, this phenomenon is illustrated on the example of the fight against illegal migration and border control on the southern borders of the EU, where the plans for the neighborhood policy turned out to be almost completely tied to these issues.

The article shows how the ENP action plans are agreed with the partner countries specifically in the field of migration control and readmission. Such plans have a common basis, but are always coordinated with individual partner countries and, most importantly, always have a Eurocentric character, that is, they always serve the interests of Europe more than third countries.

The article shows that a system of political and economic incentives is used to persuade such third countries to adopt Eurocentric action plans for the ENP. However, such a system of incentives does not always turn out to be effective, which leads to both difficulties with drawing up appropriate action plans and problems with their implementation.

Key words: readmission, readmission policies of the European Union, readmission policy, European Union policies, common foreign and security policy, fight against corruption.

Вступ. Реадмісія (від англ. to readmit – повторно приймати) є одним з наріжних каменів спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Вона передбачає повернення в країну походження чи транзиту осіб, які перебувають в ЄС нелегально. Політики в галузі реадмісії склалися не миттєво. Вони стали результатом тривалої еволюції та пошуку найбільш підходящої моделі такого повернення. В статті буде розглянуто генезу політики реадмісії ЄС з метою встановлення її походження та поточного стану.

Виклад основного матеріалу. В угодах Європейського Союзу у сфері правосуддя, свободи та безпеки реадмісію визначають як «дії з боку держави, яка приймає осіб, що повертаються (власних громадян, іноземців та осіб без громадянства), які нелегально в'їхали, перебувають або проживають на території іншої країни» [1]. О.В. Олексів виділяє такі ознаки реадмісії як:

– «передача компетентними органами однієї держави і прийняття компетентними органами іншої держави осіб (власних громадян, громадян третіх країн, осіб без громадянства – залежно від конкретного випадку), стосовно яких здійснюється реадмісія;

– такі особи повинні знаходитися або вїхати на територію відповідної держави з порушенням законодавства стосовно візду, виїзду чи перебування на території цієї держави, або припинити дотримуватися цього законодавства; реадмісія стосовно вищевказаних осіб повинна здійснюватися відповідно до положень угоди, укладеної з цього питання між сторонами, без будь-яких інших формальностей;

– реадмісію можуть здійснювати тільки за наявності відповідної угоди між сторонами» [2, с. 191].

Аналіз положень міграційного контролю підтверджує, що після 2002 року угоди про співробітництво, розвиток або асоціацію ЄС систематично включають зобов'язання щодо реадмісії власних громадян, які нелегально перебувають на території іншої сторони, та укладення спеціальних угод про реадмісію в майбутньому, в тому числі для громадян третіх країн. Однак ключові країни транзиту та походження нелегальних мігрантів, такі як Лівія, Марокко чи Туніс, наразі не поширюються на такі зобов'язання. Крім того, немає систематичного включення положень про міграційний контроль і реадмісію

в суто торгові угоди. Ці дані показують, що після цього попереднього піку дискурсу ЄС щодо торговельних умов щодо реадмісії в 2004 році та з еволюцією компетенції ЄС у зовнішній міграційній політиці важливість УПС зменшується та виникають альтернативні зв'язки між реадмісією та візовою політикою або через неформальні рамки співпраці, такі як партнерства мобільності [16, с. 154].

Новий підхід спільна європейська політика щодо реадмісії отримала з напрацюванням Європейської політики сусідства (ЄПС), що була започаткована в травні 2004 року Європейською Комісією із прийняттям «Стратегічного плану ЄПС» [3]. Політика ґрунтувалася на ініціативі «Ширша Європа – Сусідство, нова структура для відносин з нашими східними і південними сусідами» [4]. ЄПС стала новою політичною основою для відносин ЄС з сусідніми країнами, розташованими на схід та південь від Союзу. Її реалізація відбувалася через двосторонні плани дій, що встановлюють керівні принципи співпраці з кожною окремою третьою країною. З цієї причини, навіть хоча вона і забезпечує загальну структуру, ЄПС вважається переважно двосторонньою політикою між ЄС та кожною окремою країною-партнером.

На відміну від угод про асоціацію, плани дій не стали правовими інструментами, вони не містять жодних юридичних зобов'язань, а лише політичні домовленості. В основі ЄПС лежить ідея, що ЄС має прагнути до розвитку зони процвітання та дружнього сусідства, «кола друзів, з якими ЄС має тісні мирні відносини та відносини співпраці» [5, с. 135]. Така політика пропонує сусіднім країнам привілейовані політичні відносини та максимальну можливу економічну інтеграцію з ЄС на основі спільних цінностей, таких як демократія, верховенство права та права людини, а також відкриває можливості для подальшої асоціації, які, однак, за словами професора Лавене, є «нижчими за поріг членства» [6, с. 940].

У сфері міграції ЄПС мала на меті сприяти більш орієнтованому на партнерство підходу, побудованому на глибшому розумінні взаємних інтересів та пріоритетів країн-партнерів, а також створенні надійних економічних стимулів в обмін на партнерство в сфері міграції, включаючи з одного боку ширший міграційний контроль, а з іншого – ширшу інтеграційну політику щодо держав-сусідів ЄС.

Однак, цю політику неможна було з самого початку назвати повністю успішною, в першу чергу через необхідність наближення законодавств держав, що нею користалися, до *acquis communautaire* ЄС, що не завжди виявлялося можливим на практиці. Наближення до стандартів ЄС в сфері міграції, наприклад, відображало міжсистемний підхід, оскільки ЄС пов'язав фінансову допомогу, економічну інтеграцію та спрощення візового режиму зі спільним управлінням міграцією та прикордонним контролем [7, с. 228].

Оскільки питання правосуддя та внутрішніх справ залишилися центральними у цій новій політиці, співпраця у сфері міграції залишається передусім орієнтованою на безпеку. Це недвозначно зазначено в Стратегічному документі ЄПС від травня 2004 року, де прямо вказано, що «управління кордонами, ймовірно, буде пріоритетом у більшості Планів дій [...]». Таким чином, Плани дій повинні включати заходи щодо підвищення ефективності управління кордоном, такі як підтримка створення та навчання корпусу професійних невійськових прикордонників та заходи для підвищення безпеки проїзних документів. Метою має бути полегшення пересування людей, зберігаючи або покращуючи високий рівень безпеки».

Що стосується південного сусідства, ЄПС виявилася особливо зосередженою на боротьбі з нелегальною імміграцією, прикордонному контролі та управлінні легальною міграцією. Це чітко випливає з Планів дій з Марокко та Тунісом, ухвалених у липні 2005 року: в обох докумен-

тах значна частина розділу, присвяченого співробітництву в галузі правосуддя та внутрішніх справ», зосереджена на зміцненні співпраці з управлінням легальною та нелегальною міграцією (у поєднанні з реадмісією нелегальних мігрантів), прикордонному контролю і боротьбі з торгівлею людьми і контрабандою [8].

Ці положення чітко відображають головні інтереси ЄС (тобто обмеження міграційних потоків до Європи) та розуміння ЄС змін, які мають бути здійснені сусідніми країнами у сфері міграції та надання притулку, але вони ігнорують загальну політику та інтереси цих країн. Таким чином, в реальності ухвалення планів дій було спрямовано, з точки зору ЄС, на створення буферної зони з третіх країн навколо ЄС, які брали б на себе відповідальність за транзит та міграцію.

Плани дій щодо ЄПС погоджуються спільно з ЄС та відповідними країнами-партнерами. Вони мають тривалість від трьох до п'яти років з можливістю продовження за взаємної згоди. Такі плани є диференційованими. Навіть якщо вони і мають спільну основу та базуються на спільних принципах, вони узгоджуються окремо для кожної країни-партнера. Як справедливо критикує Е. Роман, в більшості випадків, вони демонструють європоцентричний підхід орієнтований на безпеку, який не враховує в достатній мірі інтересів відповідних країн-партнерів [9, с. 47].

Аналіз розвитку зовнішнього виміру міграційної політики ЄС демонструє, що питання видворення нелегальних мігрантів та їх реадмісії до третіх держав за межами ЄС завжди розглядалося як елемент вирішальної важливості і з самого початку було інтегровано в спільну міграційну політику ЄС, починаючи з її виникнення в 1990-х роках. Що більше ЄС та його держави-члени наголошували на необхідності боротьби з нелегальною міграцією, то більш важливою ставала співпраця з третіми країнами, а укладання європейських угод про реадмісію набувало все більшої пріоритетності в зовнішній політиці ЄС. Угоди про реадмісію стали основним інструментом спільної політики повернення, яка потребувала співпраці третіх країн походження та транзиту для ефективного впровадження. Відповідно до Маастрихтського договору [10] та до набрання чинності Амстердамським договором 1 травня 1999 року ЄС не мав компетенції у сфері повернення та реадмісії. Таким чином, рання спільна політика реадмісії, розроблена протягом 1990-х років, була зосереджена на:

- стимулюванні третіх країн прийняти та виконати зобов'язання щодо реадмісії, передбачені міжнародним правом (також шляхом включення положень про реадмісію до ширших угод про співпрацю);
- стимулювання укладення двосторонніх угод про реадмісію між державами-членами та третіми країнами; та
- узгодження змісту цих двосторонніх угод про реадмісію.

По-перше, Рада прийняла дві (необов'язкові) рекомендації, спрямовані на обмеження розбіжностей між двосторонніми договорами, укладеними різними державами-членами з третьою країною: у листопаді 1994 року вона прийняла Рекомендацію щодо зразка двосторонньої угоди про реадмісію між державою-членом та третьою країною [11], що охоплювала охоплюючи як громадян, так і негромадян держав-учасниць, а в липні 1995 р. Рекомендацію щодо керівних принципів, яких слід дотримуватися при складанні протоколів щодо виконання угод про реадмісію [12, с. 356]. Держави-члени зберегли за собою виключну компетенцію вести переговори та укладати угоди про реадмісію індивідуально з третіми країнами, але вони могли використовувати спільний інструмент і дотримуватися спільних вказівок.

По-друге, у 1996 році Рада ухвалила Стандартне положення про реадмісію, яке Комісія мала спробувати вклю-

чити до так званих «глобальних угод» (тобто Угод про асоціацію або Угод про партнерство та співробітництво) з третіми країнами. Застереження про реадмісію 1996 року зобов'язало держави-учасниці в угоді здійснювати реадмісію своїх громадян; крім того, положення включало зобов'язання відповідної третьої країни укладати майбутні двосторонні угоди про реадмісію з державами-членами, які цього вимагають, охоплюючи також реадмісію громадян третіх країн та осіб без громадянства.

Після набрання чинності Амстердамським договором у 1999 році, у світлі нових повноважень, набутих ЄС у сфері реадмісії, Рада змінила текст стандартного положення про реадмісію, щоб включити можливість для третьої країни укладати майбутні угоди про реадмісію з самим Європейським Співтовариством [13]. Тоді Рада змінила ще один відповідний аспект положення про реадмісію: у той час як положення 1996 року можна було включити в угоди про асоціацію або співпрацю в кожному конкретному випадку, відповідно до положення 1999 року таке включення перетворилося на обов'язкову умову.

Стаття 63(3)(b) Амстердамського договору дозволила Раді вживати заходів у сфері «нелегальної імміграції та незаконного проживання, включаючи репатріацію нелегальних мешканців». Чи включає це повноваження укладати угоди про реадмісію? Відповідно до прецедентного права Європейського Суду Справедливості (ECJ), на основі принципу паралелізму між внутрішньою та зовнішньою компетенцією, у випадках, коли в Договорі не згадується чітка зовнішня компетенція, компетенція щодо зовнішніх питань (включаючи повноваження укладати міжнародні угоди) може впливати з явної внутрішньої компетенції в цій сфері [14, с. 59].

Відповідно до цієї статті ЄС отримав повноваження укладати зовнішні угоди, спрямовані на полегшення повернення нелегальних мігрантів до країни походження або транзиту. У жовтні 1999 року Європейська Рада в Тампере спробувала чітко виразити цю зовнішню компетенцію, прямо запросивши Раду укласти угоди про реадмісію з третіми країнами. Основною причиною надання цих нових повноважень Європейському співтовариству було те, що держави-члени стикалися зі зростаючими труднощами в отриманні співпраці з третіми країнами, які виявилися досить неохоче співпрацювати в процедурах реадмісії; без необхідної співпраці третіх країн видворення нелегальних жителів з території держави-члена було неможливим [15, с. 349]. Отже, держави-члени погодилися, що якщо вони не зможуть добитися достатньої співпраці на двосторонньому рівні, вони, ймовірно, могли б бути більш успішними, намагаючись діяти колективно: держави-члени очікували, що «політична та економічна вага Співтовариства підвищить готовність третіх країн укладати угоди про реадмісію» [16, с. 56]. Очевидна більша переговорна вага ЄС порівняно з окремими державами-членами представляла високу цінність при укладенні угод про реадмісію на європейському, а не на національному рівні.

Гаазька програма, ухвалена Європейською Радою в листопаді 2004 року на період 2004–2009 років, поєд-

нала мету ефективної протидії нелегальній імміграції до ЄС з метою консолідації та гармонізації законодавства ЄС у сфері міграції та надання притулку. У сфері повернення та реадмісії Європейська рада запропонувала низку ініціатив відповідно до Програми Тампере, в тому числі:

- прийняття загальних мінімальних стандартів для процедур повернення (що стане так званою «Директивою про повернення», прийнятою в грудні 2008 року [17]);

- створення до 2007 року Європейського фонду повернення; розробка загальних для країни та регіону програм повернення;

- своєчасне укладення європейських угод про реадмісію; та призначення спеціального представника для спільної політики реадмісії

Відповідна зміна правової бази політики ЄС щодо реадмісії відбулася з набранням чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 року, який змінив правову базу для укладення європейських угод про реадмісію. У частині 3 статті 79 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) зазначено, що:

«Союз може укладати з третіми країнами угоди про реадмісію до країн походження або країн прибуття громадян третіх країн, що не відповідають або перестали відповідати вимогам щодо в'їзду, перебування або проживання на території однієї з держав-членів» [18].

Хоча зміст цієї статті не є новим (фактично, коли Лісабонський договір набув чинності, ЄС уже уклав одинадцять угод про реадмісію з третіми країнами по всьому світу), актуальність цього додаткового положення полягає в прямому визнанні компетенції ЄС щодо укладання міжнародних договорів з третіми країнами з метою реадмісії.

Лісабонський договір також привніс суттєві зміни в процедуру прийняття європейських договорів про реадмісію, передбачивши посилення ролі Європейського Парламенту (за статтею 218), створивши зобов'язання інформувати цей Парламент «негайно і повністю на всіх етапах процедури», в той час як Рада може ухвалити рішення про укладання угоди лише після отримання згоди Парламенту (частина 6 статті 218 ДФЕС), що стало суттєвим посиленням позиції Парламенту порівняно з Амстердамською угодою, за якою Парламент лише надавав необов'язковий висновок.

Висновки. Політики реадмісії ЄС пройшли тривалий шлях розвитку від спроб налагодити відповідні правовідносини з третіми країнами через двосторонні угоди з окремими державами-членами ЄС через пошук єдиної моделі до закріплення на рівні засадничих документів Союзу, таких як Амстердамський та Лісабонський договори. Цей шлях передбачав поступовий розвиток компетенцій Союзу та окремих його органів в галузі реадмісії. Зрештою, політика реадмісії перетворилася на єдину політику Європейського Союзу, що реалізується в рамках спільної політики безпеки. Водночас, триває пошук єдиної універсальної моделі політики реадмісії, що задовольняла б вимогам як ЄС, так і третіх держав-партнерів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Директива № 2008/115/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС про спільні стандарти та процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхніх територіях, від 16.12.2008. URL: http://unhcr.org.ua/img/uploads/dir_2008_115_ua.pdf (дата звернення: 12.01.2024).
2. Олексів О.В. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. Вип. 30. С. 189–200.
3. European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Communication from the Commission of 12.05.2004 COM(2004). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf (дата звернення: 12.05.2024).
4. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours of 12.03.2003 COM(2003). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52003DC0104> (дата звернення: 12.05.2024).

5. Johansson-Nogues E. A 'Ring of Friends?' The Implications of the European Neighborhood Policy for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 2004. Vol. 9, Issue 2. P. 134–156.
6. Lavenex S. Beyond Conditionality: A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? *Journal of European Public Policy*, 2008. Vol. 15. P. 938–955.
7. Cassarino J.P. Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness. L'année. 2004 dans l'espace *L'année 2004 dans l'espace euroméditerranéen*, Institut européen de la Méditerranée, CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 227–231.
8. Fifth meeting of the EU-Morocco Association Council (Brussels, 22 November 2005) Statement by the European Union. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_05_308 (дата звернення: 12.05.2024).
9. Roman E. Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area and its Human Rights Implications. Anno Consegumiento Titolo 2017. 382 p.
10. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення: 12.05.2024).
11. Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, OJ C 274, 19.9.1996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31996Y0919%2807%29> (дата звернення: 12.05.2024).
12. Bouteillet-Paquet D. Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States. *European Journal of Migration and Law*. 2003. No 1. P. 345–357.
13. Council of the European Union (1999c), Consequences of the Treaty of Amsterdam on readmission clauses in Community agreements and in agreements between the European Community, its Member States and third countries – Adoption of a Council decision, doc. 13409/99, 25.11.1999. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33105&frontOfficeSuffix=%2F> (дата звернення: 12.05.2024).
14. Billet C. EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice. *European Journal of Migration and Law*, 2010, No 12 (1). p. 45–79.
15. Schieffer M. Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations. *European Journal of Migration and Law*, 2003, No 5 (3). P. 348–369.
16. Coleman, N. European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 395 p.
17. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj> (дата звернення: 12.05.2024).
18. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз від 07.02.1992 та Договору про функціонування Європейського Союзу від 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 12.05.2024).