

ПОЛІТИКА РЕАДМІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ВІД ПОЗИТИВНИХ ДО НЕГАТИВНИХ СТИМУЛІВ

READMISSION POLICY OF THE EUROPEAN UNION: FROM POSITIVE TO NEGATIVE INCENTIVES

Бехруз Хашматулла, д.ю.н., професор,
завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Мануїлова К.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

В статті розглядається розвиток політики реадмісії Європейського Союзу в аспекті стимулювання її розвитку позитивними та негативними стимулами. Демонструється, що про існування окремої політики реадмісії ЄС можна говорити з моменту створення цієї організації і, щонайменше, з моменту укладання Амстердамського договору, який зробив її частиною другої опори ЄС – спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Щонайменше до 2002 року слід було говорити про стимулюючий характер політики реадмісії Європейського Союзу, в якій співпраця в галузі реадмісії осіб до держав, з якими ЄС укладав різноманітні угоди, переважно економічного характеру, була пов'язана зі слідуванням цими державами вимогам ЄС щодо реадмісії нелегальних мігрантів, які могли проникати до Європейського Союзу з цих держав, або через ці держави. Прикладом таких угод є угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною та ЄС та Грузією.

Про зміну підходів можна говорити після Севільського саміту 2002 року, коли ідея про політику «пирога», тобто стимулювання змінилася політикою «батога», тобто економічного примусу та санкцій щодо держав, які порушують вимоги ЄС стосовно реадмісії осіб. Вже тоді ця політика піддавалася критиці як контрпродуктивна, проте саме вона знайшла своє відображення в документах ЄС, що приймалися в період між 2002 та 2015 роками. Про її повне розгортання можна говорити після 2015 року, коли негативний вплив ряду конфліктів на кордонах ЄС призвів до того, що угоди, які ЄС укладав з державами-сусідами стали містити жорсткі умови аж до економічних санкцій в разі відмови останніх від виконання умов щодо реадмісії, зазначених в цих угодах.

В статті підкреслюється, що жорстка політика негативних стимулів ніколи не була для ЄС безальтернативною. З окремими державами, такими як Йорданія, передбачалася можливість підтримки економічних стимулів в обмін на позитивну щодо ЄС політику реадмісії. Однак, в цілому в статті робиться висновок про те, що «жорстка» політика реадмісії знайшла своє місце як частина спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, і поточний стан збройних конфліктів на кордонах Союзу не дає надії на зміну такого становища.

Ключові слова: реадмісія, політики реадмісії Європейського Союзу, політика реадмісії, політики Європейського Союзу, спільна зовнішня політика та політика безпеки, боротьба з корупцією, права людини, міграція, нелегальна імміграція.

The article examines the development of the readmission policy of the European Union in terms of stimulating its development with positive and negative incentives. It is demonstrated that the existence of a separate EU readmission policy can be talked about since the creation of this organization and, at least, since the conclusion of the Treaty of Amsterdam, which made it part of the second pillar of the EU – common foreign and security policy.

At least until 2002, it was necessary to talk about the stimulating nature of the readmission policy of the European Union, in which cooperation in the field of readmission of persons to the states with which the EU concluded various agreements, mainly of an economic nature, was connected with the compliance of these states with the EU's requirements for the readmission of illegal migrants who could enter the European Union from these states or through these states. Examples of such agreements are agreements on partnership and cooperation between the EU and Ukraine and the EU and Georgia. We can talk about a change in approaches after the Seville Summit in 2002, when the idea of a "pie" policy, i.e. stimulation, was replaced by a "whip" policy, i.e. economic coercion and sanctions against states that violate EU requirements regarding the readmission of persons.

Even then, this policy was criticized as counterproductive, but it was reflected in EU documents adopted between 2002 and 2015. We can talk about its full deployment after 2015, when the negative impact of a number of conflicts on the borders of the EU led to the fact that the agreements concluded by the EU with neighboring states began to contain strict conditions up to economic sanctions in the event of the latter's refusal to fulfill the conditions for readmission. specified in these agreements. The article emphasizes that the strict policy of negative incentives has never been an option for the EU.

With certain states, such as Jordan, the possibility of maintaining economic incentives was envisaged in exchange for a positive EU readmission policy. However, in general, the article concludes that the "tough" readmission policy has found its place as part of the common foreign and security policy of the EU, and the current state of armed conflicts on the borders of the Union does not give hope for a change in this situation.

Key words: readmission, readmission policies of the European Union, readmission policy, European Union policies, common foreign and security policy, fight against corruption, human rights, migration, illegal immigration.

Розгляд питання реадмісії осіб в Європейському Союзі слід проводити не тільки з позиції захисту прав людини та дотримання державами угод між собою, але й в плані економічних політик цих держав, зокрема пов'язаних з прийняттям мігрантів. Зокрема, професор М. П. Кассаріно прямо пов'язує суперечливу позицію з регулювання преференцій для мігрантів в окремих державах-членах ЄС з регулюванням преференцій для країн, що розвиваються шляхом прийняття чи неприйняття мігрантів з цих країн [1, с. 54]. Так, наприклад, в 2021 році було ухвалено пропозицію щодо скасування схеми регулювання преференцій для країн, що розвиваються, яку Європейська комісія прямо пов'язала з питанням реадмісії нелегальних

мігрантів з деяких з цих країн та зв'язала з діями держав, які не здійснюють реадмісії власних громадян [2]. Ця пропозиція стала результатом тривалого розвитку включення реадмісії та інших зобов'язань щодо міграційного контролю в рамках ЄС.

Ухвалення пропозиції явно поставило ЄС в нерівне становище з державами, з якими раніше уклалися угоди про реадмісію. Якщо раніше такі угоди ґрунтувалися на позитивних умовах, тобто на основі стимулів, то тепер їх розглядати як такі, що ґрунтуються на основі негативних стимулів, тобто загрози санкцій. По-друге, це підносить односторонній інтерес ЄС з реадмісії на вищий рівень по відношенню до інтересів інших держав, з якими уклада-

ються угоди про реадмісію. Слід враховувати, що попередні спроби скористатися ринковою владою ЄС з метою впливу на міграційну політику окремих держав-членів ЄС можна простежити, щонайменше, з 2002 року. Як писала в цей час С. Лавене, слід відмовитися від внутрішнього погляду на питання реадмісії як внутрішньої справи ЄС та розгледіти зовнішню роль ЄС як регулятора зовнішніх зносин окремих держав [3, с. 237].

Дійсно, реадмісія, повернення та боротьба з «нелегальною міграцією» були ключовими темами в перших пропозиціях Комісії та Ради міністрів щодо гармонізації імміграційної політики держав-членів. Уже в 1993 році Рада юстиції та внутрішніх справ (РЮВС) обговорювала зв'язок «Європейських угод, інших угод про асоціацію або співпрацю та практики третіх країн щодо реадмісії нелегальних іммігрантів» [4].

Як відомо, в 1995 році Рада юстиції та внутрішніх справ ЄС ухвалила стандартне положення про реадмісію, яке Співтовариство стало включати в торгові угоди в кожному конкретному випадку. В 1996 році воно було доповнене стандартним положенням для змішаних угод [5, с. 153]. Це положення розглядалося як спосіб заохочення подальшого укладення та виконання двосторонніх угод про реадмісію між окремими державами-членами та відповідною третьою країною. З перенесенням питань міграції та надання притулку до першої Амстердамського договору 1999 року Рада вирішила, що зобов'язання щодо реадмісії повинні систематично включатися в усі торговельні та ширші угоди ЄС про асоціацію [6, с. 17].

У той же час Комісія отримала повноваження укладати юридично обов'язкові окремі угоди про реадмісію – завдання, яке незабаром виявилось особливо складним. Саме в цьому контексті була сформульована потреба запропонувати якусь альтернативу. Лише через три роки після отримання цього мандату Комісія зазначила, що оскільки угоди про реадмісію «є виключно в інтересах Співтовариства, їх успішне укладення дуже залежить від важелів впливу, які є в розпорядженні Комісії. У цьому контексті важливо зазначити, що у сфері СЗТ мало що можна запропонувати взамін» [7]. Європейська рада в Севільї 2002 року дійшла висновків, що позитивні умови торговельних угод, включаючи угоди про співпрацю, партнерство та асоціацію, таким чином, розглядалися як винагорода, яку можна «запропонувати в обмін» за згоду третіх країн співпрацювати в реадмісії, що існувало виключно в інтересах співтовариства. Це утворило класичний зв'язок двох проблем – позитивні торговельні умови в обмін на реадмісію та співпрацю в сфері міграційного контролю.

Проте ініціативи щодо використання політики торгівлі та розвитку для санкцій проти непокірних країн, такі як запропоновані тодішніми прем'єр-міністрами Великої Британії Тоні Блером та Іспанії Хосе Аснаром на Європейській раді в Севільї 2002 року, викликали різкі заперечення. У розмові з журналістами CNN після саміту речниця президента Франції Жака Ширака Катрін Колонна заявила, що такий крок був би програвшим: «Ми вважаємо, що для того, щоб бути ефективним, ми повинні забезпечити стимули та супутні заходи, а не покарання. Було б незрозумілим встановлення обумовленості між боротьбою з імміграцією та допомогою розвитку». Вона додала, що «загострення економічної ситуації в країні, до якої введені санкції, ризикує серйозно посилити міграційні потоки, а не зменшити їх. Це було б особливо контрпродуктивно» [8].

Таким чином, остаточні висновки Севільської ради запровадили пом'якшену форму пропозиції, засновану на позитивних (на основі стимулів), а не на негативних (на основі санкцій) умовах. Було погоджено, що кожна майбутня угода про асоціацію чи співпрацю з ЄС повинна включати пункт про «спільне управління міграційними

потоками та обов'язкову реадмісію у випадку нелегальної імміграції», маючи на увазі, що ЄС більше не підписуватиме жодної угоди про асоціацію чи співпрацю, якщо інша сторона не погодиться на стандартні зобов'язання щодо реадмісії та управління міграцією. Севільські висновки також постановили, що «неадекватна співпраця третьої держави може перешкодити встановленню більш тісних відносин між цією країною та Союзом», після систематичної оцінки відносин з цією країною [9].

Водночас, жодного «батога» у вигляді погроз чи санкцій не передбачалося. Підсумки європейського саміту в Севільї посилювали практику, яка фактично вже сформувалася у відносинах ЄС із сусідами, демонструючи явну інтенсифікацію з часом. Наприклад, угода про партнерство та співробітництво (УПС) з Україною передбачала, що «Рада співробітництва розглядає, які спільні зусилля можна вжити для контролю за нелегальною імміграцією з урахуванням принципу та практики реадмісії» [9]. Укладена через два роки подібна угода з Грузією пішла набагато далі заявивши, що не лише, що «Грузія погоджується повторно прийняти будь-яких своїх громадян, які незаконно перебувають на території держави-члена... без подальших формальностей», але й те, що «Грузія погоджується укласти двосторонню угоду... регулюючи конкретне зобов'язання щодо реадмісії громадян інших країн та осіб без громадянства» (ст. 75, ч. 1 і 2) [10].

Це подвійне положення про реадмісію власних громадян і зобов'язання підписати угоду про реадмісію, яка також охоплює громадян третіх країн, стало шаблоном для майбутніх угод про асоціацію, співпрацю та партнерство. Однак деякі ключові країни витримали тиск ЄС. Таким чином, угоди про асоціацію, підписані з Тунісом (1998 р.) та Марокко (2000 р.), «тільки» передбачають регулярний діалог щодо «нелегальної імміграції та умов, що регулюють (...) повернення», а також програми повернення «тих, хто репатрійований через їхній нелегальний статус згідно з законодавством відповідної держави». Через два роки після Севільї Рада із загальних справ у 2004 році чітко виразила підхід позитивних умов, заснований на пропозиції винагород. Було вирішено, що спеціальна угода про реадмісію повинна стати попередньою умовою для переговорів про УПС: «у кожному конкретному випадку слід встановити прямий зв'язок між переговорами про співпрацю, асоціацію або еквівалентні угоди та укладенням угоди про реадмісію з тими ж третіми країнами» [11, с. 158].

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 [13, с. 149].

Як відомо, в 2015 році ЄС спіткала загальна криза системи надання притулку, викликана масовим припливом нелегальних мігрантів з охоплених збройними конфліктами регіонів. З цього періоду основний акцент зміщається з використання торговельних інструментів до «нового мислення з поєднанням позитивних і негативних стимулів і з використанням усіх важелів та інструментів» [14]. Однак, на відміну від попередньої позиції,

перші інструменти, що пов'язують спільну політику безпеки СПБ з міграційною політикою, не передбачали СПБ як інструмент для санкціонування відмови від співпраці через скасування преференцій. Швидше СПБ була мобілізована, щоб запропонувати додаткові позитивні стимули таким країнам, які співпрацюють, як Йорданія та Ліван, після війни в Сирії та з Ефіопією.

Укладений за результатами цього збройного конфлікту Йорданський договір навіть пом'якшив правила визначення походження для цілей СПБ для Йорданії в обмін на прийняття нею сирійських біженців та відкриття для них ринку праці [15, с. 151]. Хоча це перше застосування СПБ відбулося в контексті захисту прав біженців у країнах першого притулку, в подальшому її стали використовувати також в контексті боротьби з нелегальною міграцією. Таким чином, договори, мотивовані для протидії подальшій міграції, змістили мету СПБ з гуманітарної до відверто репресивної. Достатньо сказати, що Комісія відійшла від попередньої схеми, що використовувалася в стратегічному плані та полягала в наданні позитивних умов (сприяння співпраці через пропозиції стимулів) до сприяння політиці, заснованій на негативних умовах або санкціях через різні підходи, що ґрунтувалися на політиці розширення [16, с. 168].

Ці зміни перегукуються з більш загальним посиленням зв'язку контролю торгівлі та міграції в ЄС за останні роки. Поняття застосування «необхідних важелів впливу» або «мобілізації будь-яких доступних важелів впливу» знаходить все більше і більше проявів, наприклад, у Регламенті 2021/947 про заснування Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва (параграф 50) [17]. Відповідно до цього підходу, нові угоди містять дуже детальні положення про реадмісію, включаючи спеціаль-

ний додаток, але також вперше запроваджують можливість застосування санкцій або «пропорційних заходів» за відмову співпрацювати з питань реадмісії.

З наведеного можна зробити висновок, що поточна тенденція використання СПБ проти країн, які не співпрацюють з ЄС в питаннях реадмісії не є новим винаходом, а скоріше продовженням дуже давнього зв'язку між цілями міграційного контролю та інструментами торгівельної політики ЄС. Використовуючи переважну ринкову владу ЄС і, таким чином, безумовно, використовуючи економічну вразливість третіх країн, попередні підходи були покликані запропонувати таким країнам щось крім власне економічного тиску. Однак, слід визнати провал такої політики. Після 2015 року ЄС перейшов до застосування «жорсткого» підходу в СЗБ, що відмовляється від позитивного впливу на країни, про які йдеться, та приходить виключно до негативного впливу, який ґрунтується на міркуваннях спільного блага 27 держав-членів, проте не зовнішніх гравців щодо яких ведеться зовнішня політика. Міркування прав людини, навколишнього середовища, побудови спільного ринку та інші ідеї спільного блага поступилися односторонньому інтересу. Можна очікувати, що збройний конфлікт, викликаний збройною агресією російської федерації проти України ще більше посилює цю тенденцію. Зрештою, як відзначає професор С. Левене, це може призвести до позиціонування ЄС як ще більш нормативної сили в міжнародній системі, що диктує правила більше, ніж завдає зразок таких правил. Проте неможна забувати і попередження, зроблені після Севільського саміту 2002 року: така позиція може виявитися контрпродуктивною не лише у вузькій сфері контролю міграції з третіх країн, але й для економічного розвитку та стабільності в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Cassarino J.P. Readmission Policy of the European Union. Directorate General for International Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs Study, 2010. 68 p. P. 51–54.
2. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enhancing cooperation on return and readmission as part of a fair, effective and comprehensive EU migration policy". COM/2021/56. Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0056> (дата звернення: 12.05.2024).
3. Lavenex S. The Extremal Dimension of Europeization: the Case of Immigration Policies. *Sage Journals*. 2002. Vol. 39, Issue 4. P. 235–275. P. 237.
4. Council of the European Union General Secretariat Press Release 2009. URL: https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/jha_observatory/st10550.en93.pdf (дата звернення: 12.05.2024).
5. Coleman N. *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Brill, 2009. 395 P. P. 153.
6. Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Vol 7. Bobusz B, Chlowlinski R., Cygan A. (eds). Harward, Harward University Press, 2004. 201 p. P. 17.
7. Commission of the European Communities Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents. 10.04.2002 (COM) 2002 175 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0175> (дата звернення: 12.05.2024).
8. Immigration tops EU summit agenda. URL: <https://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/06/20/spain.summit/index.html?related> (дата звернення: 12.05.2024).
9. Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf> (дата звернення: 12.05.2024).
10. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text (дата звернення: 12.05.2024).
11. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part of 22.04.1996. URL: <https://www.fdfa.be/en/partnership-and-cooperation-agreement-between-the-european-communities-and-their-member-states-of-0> (дата звернення: 12.05.2024).
12. Coleman N. *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Brill, 2009. 395 P. P. 158.
13. Lavenex S., Lutz P. Migration governance through trade agreements: insights from the MITA dataset. *The Review of International Organizations*. 2024. Vol. 19. P. 147–174. P. 149.
14. Council Decision on the Union position within the Association Council set up by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part, with regard to the adoption of EU-Jordan Partnership Priorities and annexed Compact of 19.09.2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9fac374-7e47-11e6-b076-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 12.05.2024).
15. Lavenex S., Lutz P. Migration governance through trade agreements: insights from the MITA dataset. *The Review of International Organizations*. 2024. Vol. 19. P. 147–174. P. 151.
16. Schimmelrennig F., Schlimmer U. The Europeization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*. 2020. Vol. 27. P. 63–94. P. 68.
17. Regulation of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, amending and repealing Decision No 466/2014/EU and repealing Regulation (EU) 2017/1601 and Council Regulation (EC, Euratom) No 480/2009. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9fac374-7e47-11e6-b076-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 12.05.2024).