

УДК 341.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.69>**І. С. Левченко**аспірант кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

УГОДИ ЄС ПРО РЕАДМІСІЮ: ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ

У статті розглядаються зміст та особливості укладання угод ЄС з третіми країнами про реадмісію. Демонструється подібність угод, що укладаються і, водночас, їх нюансованість. Розглядається типовий зміст угоди про реадмісію, що включає зобов'язання щодо реадмісії для ЄС, його держав-членів та відповідної третьої країни, зокрема обов'язок прийняти назад власних громадян, правила та процедури реадмісії, опису транзитних операцій та транспортних витрат, що несуть сторони. Особлива увага приділяється типовим застереженням «про невплив» інших міжнародних договорів, наприклад щодо захисту прав біженців, на зміст угод про реадмісію.

Показується яким чином в угодах про реадмісію регламентуються питання про невплив на повернення осіб за іншими офіційними та неофіційними домовленостями про повернення. Демонструється вплив так званої «захисної клаузули», яка робить угоду про реадмісію пріоритетною по відношенню до інших подібних договорів та угод. Розглядається питання можливості укладання двосторонніх імплементаційних протоколів до угод про реадмісію.

В статті наводяться міркування автора щодо призначення угод про реадмісію ЄС. Показується, що через них реалізується декілька цілей спільної політики ЄС щодо реадмісії. По-перше, йдеться про боротьбу з несанкціонованою міграцією шляхом повернення нелегальних мігрантів. По-друге, мається на увазі посилення відповідальності третіх держав за міграційний контроль на своїй території. По-третє, укладання угод з ЄС стимулює також укладання угод про реадмісію між самими третіми країнами. Це створює «ефект хвилі», спонукаючи сусідні з ЄС країни посилювати власну політику реадмісії з прямою чи непрямою допомогою від Європейського Союзу. Це також призводить до розбудови спроможностей цих третіх країн в питаннях реадмісії.

Ключові слова: реадмісія, договори про реадмісію політики реадмісії європейського союзу, політика реадмісії, спільна зовнішня політика та політика безпеки.

Вступ. Угоди ЄС про реадмісію – це міжнародні договори взаємного характеру між ЄС і третьою країною, які встановлюють детальні адміністративні та оперативні процедури для полегшення повернення або транзиту осіб, які не виконують або більше не відповідають умовам в'їзду або проживання в запитуючій державі (тобто державі, яка запитує реадмісію особи). Незважаючи на незначні відмінності, структура та зміст укладених на даний момент угод майже ідентичні. Це пов'язано з тим, що Комісія дотримувалася «стандартизованого підходу», базуючи переговори на типовому проекті угоди та намагаючись досягти остаточних текстів, які мали б якомога більше спільних рис [1, с. 353].

Виклад основного матеріалу. Як правило, У розділах I та II викладені зобов'язання щодо реадмісії для договірних сторін, тобто відповідної третьої країни та ЄС, а точніше його держав-членів. У них викладений обов'язок взаємності зобов'язання прийняти назад власних громадян, які незаконно в'їхали або перебували на території іншої сторони; вони також зобов'язані здійснювати реадмісію громадян третіх країн (тобто громадян країн, що не є Договірними сторонами) або осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію іншої сторони після транзиту або перебування на її території. У розділі III деталізуються правила процедури реадмісії, у тому числі чітко зазначаються: зміст заяви про реадмісію; типи документів, які є доказом або *prima facie* доказом того, що особа є громадянином

іншої сторони, або що громадянин третьої країни в'їхав на територію запитуючої держави після транзиту або перебування на території запитованої держави; строки подання заяви про реадмісію, відповіді на неї та її виконання; і способи передачі.

Угода про реадмісію, зазвичай, передбачає також спеціальну прискорену процедуру. Розділ IV і Розділ V стосуються, відповідно, транзитних операцій і транспортних витрат (які несе запитуюча держава). Розділ VI містить детальні положення щодо захисту даних і «застереження про невплив», що регулює відносини між угодою про реадмісію та іншими міжнародно-правовими документами. Точніше, у пункті зазначено, що угода про реадмісію застосовуються «без шкоди для прав, обов'язків і відповідальності [...], що впливають з міжнародного права», включно з міжнародними конвенціями про права людини та права біженців. Однак слід зазначити, що перші угоди (з Гонконгом, Макао та Шрі-Ланкою) містять загальне положення про невплив, яке не містить явних посилань на документи з прав людини чи права біженців. Європейський парламент розкритикував цей факт у своїй доповіді про з Гонконгом і запропонував Комісії переглянути формулювання положення, щоб зробити міжнародні зобов'язання щодо прав людини більш чіткими [2].

Пізніше всі угоди про реадмісію ЄС прямо згадують декілька міжнародних конвенцій з прав людини та права біженців – зокрема, Женевську конвенцію 1951 року про статус біженців та Протокол до неї 1967 року, Європейську конвенцію з прав людини 1950 року, і Конвенція 1984 року проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання [3]. Крім того, всі угоди про реадмісію регулюють свої відносини з іншими офіційними та неофіційними угодами про реадмісію у двох різних положеннях. По-перше, застереження про невплив завжди містить пункт про те, що «ніщо в цій Угоді не перешкоджає поверненню особи за іншими офіційними чи неофіційними домовленостями», що дозволяє здійснювати реадмісію особи із застосуванням іншого інструменту. Це

положення забезпечує державам-членам можливість продовжувати застосовувати двосторонні угоди про реадмісію, а також неофіційну практику реадмісії [4, с. 159]. По-друге, всі угоди про реадмісію включають статтю, яка більш конкретно стосується двосторонніх угод або домовленостей про реадмісію держав-членів. Ця так звана «захисна клаузула» встановлює, що угода має пріоритет над будь-якою угодою про реадмісію (або імплементаційним протоколом), укладеною між окремою державою-членом і відповідною третьою країною, у випадках несумісності або дублювання. Таким чином, у разі суперечності між положеннями угоди про реадмісію та положеннями двосторонньої угоди перевагу мають перші. Розділ VII стосується виконання та застосування угоди. Усі угоди передбачають створення Спільного комітету з реадмісії (СКР), до складу якого входять представники Комісії, представники третьої країни-партнера та експерти з держав-членів, з конкретними завданнями, пов'язаними, зокрема, з моніторингом застосування договору.

Усі угоди про реадмісію передбачають також можливість для окремих держав-членів складати двосторонні імплементаційні протоколи з відповідною третьою країною, які можуть містити більш точну інформацію щодо процедурних та інших практичних питань. В останньому розділі наведено прикінцеві положення, як правило, уточнюють територіальну сферу дії договору та правила щодо набрання ним чинності, строку дії та припинення.

Проаналізувавши зміст європейських угод про реадмісію, доцільно поміркувати про їх пряме та непряме призначення. Спільна політика ЄС щодо реадмісії справді переслідує різні цілі [5, с. 11]. Перш за все, його найінтуїтивнішою метою є боротьба з несанкціонованою імміграцією шляхом сприяння поверненню нелегальних мігрантів і резидентів до їхньої країни походження або транзиту. Як зазначалося вище, європейські інституції та держави-члени розглядають угоди про реадмісію як важливий інструмент для фактичного здійснення повернення та як основний інструмент спільної політики повернення. Актуальність ефективної політики повер-

нення також пов'язана зі стримуючим ефектом, який вона може мати на потенційних мігрантів, як наголошує Комісія в кількох аналітичних документах.

Другою метою угод про реадмісію є встановлення більшої відповідальності за міграційний контроль з боку третіх країн транзиту в сусідстві з ЄС. Включення «застереження про громадянина третьої країни» до ЄВР насправді пов'язане з метою створення «буферної зони» країн, відповідальних за реадмісію мігрантів, які в'їхали в ЄС транзитом через їх територію, а також за перехоплення мігрантів на шляху до ЄС. Ідея цього аргументу полягає в тому, що угода про реадмісію, яка включає зобов'язання щодо реадмісії громадян третіх країн, призведе до того, що держава посилить свою політику прикордонного та міграційного контролю, щоб запобігти транзитним мігрантам в'їжджати на її територію та перетинати її територію в напрямку ЄС [4, с. 60].

Третім завданням політики ЄС щодо реадмісії є просування угод про реадмісію також між третіми країнами, зокрема між країнами транзиту на кордонах ЄС і країнами походження. Висновки Ради 2004 року щодо пріоритетів для успішного розвитку спільної політики реадмісії, окрім підкреслення важливості укладення угод про реадмісію, які включають також зобов'язання щодо реадмісії громадян третіх країн, прямо закликали «треті країни укласти угоди про реадмісію одна з одною та з іншими країнами у своїх відповідних регіонах» [6]. Це мало призвести до створення великої мережі угод про реадмісію, які дозволять здійснювати ланцюжки послідовних видворень – або «ланцюжки реадмісії» – із країни-члена ЄС до країни транзиту, до іншої країни транзиту та/або до країни походження. З точки зору європейських інституцій, таке розширення угод про реадмісію було б корисним як для держав-членів, так і для третіх країн транзиту.

Професор Коулмен зазначає, що переговори щодо ЄВР насправді мали «ефект хвилі», що спонукало сусідні країни ЄС ініціювати або посилювати власну політику реадмісії [4, с. 187]. ЄС стимулював ці розробки через пряму та непряму допо-

могу. Подальшою метою укладення угод про реадмісію з третіми країнами є розбудова спроможностей прийому в країнах транзиту, включаючи політику та умови для прийому як реадмісованих нелегальних мігрантів, так і осіб, яким було відмовлено в наданні притулку. Ця мета, як і друга та третя, вважається вигідною як для ЄС, так і для відповідної третьої країни, і її досягнення підтримується ЄС через фінансову та технічну допомогу. Цей аналіз різноманітних цілей угод про реадмісію показує, що актуальність цих інструментів для ЄС виходить далеко за межі їх прямої мети сприяння поверненню нелегальних мігрантів, оскільки вони зазвичай поєднуються з просуванням (і допомогою в) покращенні кордонів і міграції та контролю, ведення переговорів про подальші угоди про реадмісію та розвиток можливостей прийому в третіх країнах.

Незважаючи на їхню теоретичну взаємну природу, очевидно, що на практиці угоди про реадмісію працюють в інтересах ЄС та його держав-членів, як визнала сама Комісія [7], а також стверджують численні дослідники. Так, К. Родье визначив політику реадмісії ЄС як євроцентричну [8], а А. Ройг та Т. Хаддлстон порівняли переговори про реадмісію з «монологами ЄС, де з іншого боку мало інтересу» [9, с. 374]. У світлі незбалансованих умов угод про реадмісію їх успішне укладення значною мірою залежить від «важелів» у розпорядженні Комісії, тобто від можливості Комісії запропонувати сильні стимули третій країні для отримання її співпраці щодо реадмісії. Потреба в сильних стимулах часто пов'язана з одним конкретним елементом угоди: застереженням про громадянство третьої країни. Держави-члени поки що наполягали на включенні в усі угоди зобов'язання щодо реадмісії іноземців; натомість треті країни зазвичай виступають проти включення такого зобов'язання. Комісія визнала, що це положення загалом є найбільшим блокуючим моментом у переговорах про реадмісію. Навіть під час відносно простих переговорів із Гонконгом, Макао та Шрі-Ланкою більшу частину часу було витрачено на обговорення питань, пов'язаних із реадмісією негромадян [1, с. 360].

Проте основні проблеми, зрозуміло, виникли з третіми країнами транзиту в сусідстві з ЄС, які стикаються зі значним міграційним тиском, як-от Марокко та Туреччина; включення зобов'язання щодо реадмісії негромадян є одним із факторів, які найбільше перешкождали та продовжували переговори з обома країнами [9, с. 374]. З цієї причини, а також у світлі обмеженого практичного використання цього положення державами-членами, у своїй Оцінці угод ЄС про реадмісію 2011 року Комісія запропонувала включити положення про національність третьої країни лише у випадках, коли воно дійсно представляє додаткову цінність, через географічне положення третьої країни порівняно з ЄС та потенційний ризик нелегальної транзитної міграції до ЄС. Крім того, на думку Комісії, реадмісію негромадян слід включати лише тоді, коли відповідній третій країні можна запропонувати відповідні стимули [10]. Проте Висновки Ради, які послідували за оцінкою Комісії, виключили рекомендацію Комісії виключити положення щодо громадян третіх держав і продовжувати застосовувати його як загальне правило [11]. Ця орієнтація була підтверджена в наступні роки і збереглася до сьогодні.

Протягом багатьох років Комісія визначала різні види позитивних стимулів, щоб сісти за стіл переговорів. Ймовірно, одним із найефективніших стимулів є поєднання угод про реадмісію з угодами про спрощення візового режиму: в обмін на реадмісію негромадян до країни транзиту ЄС пропонує спрощені процедури та спрощені критерії для отримання громадянами цієї країни короткострокові та/або багаторазові візи (для окремих категорій осіб). Наприклад, у випадку з Україною переговори про реадмісію (які були в глухому куті) зірвалися, коли ЄС вирішив розпочати паралельні переговори про спрощення візового режиму. Проте сама Комісія визнала, що «пільги щодо віз або скасування візових вимог можуть бути реалістичним варіантом лише у виняткових випадках (наприклад, Гонконг, Макао); у більшості випадків це не так» [11], зокрема, угоди про спрощення візового режиму ніколи не пропонувалися

ряду африканських країн які, як вважалося, створювали значний міграційний ризик. Це пояснюється тим, що «держави-члени вагаються закрити двері для нелегальної імміграції лише для того, щоб відкрити вікно для нових потенційних нелегальних потоків осіб, які прострочили візу, яка вже є найбільшою категорією нелегальних мігрантів у ЄС» [9, с. 375].

Таким чином, спрощення візового режиму є обмеженим політичним інструментом, який держави-члени дозволили Комісії використовувати лише з незначними країнами походження та транзиту, або з потенційними кандидатами на вступ до Союзу, але не з країнами, які здійснюють великий міграційний потік. Однак слід зазначити, що оцінка Комісії щодо імплементації угод про спрощення візового режиму 2009 року продемонструвала, що їх реалізація «не збільшила ризики безпеки або ризики нелегальної міграції до ЄС, оскільки умови видачі віз та умови перетину зовнішніх кордонів лишаються незмінними» [12]. З огляду на цей висновок, у своїй оцінці угод про реадмісію 2011 року Комісія припустила, що угоди про спрощення візового режиму «можуть забезпечити необхідний стимул для переговорів про реадмісію без збільшення нелегальної міграції» [10].

Проте пропозиція Комісії 2011 року залишилася в основному непочутою, і в своєму Плані дій ЄС щодо повернення 2015 року сама Комісія визнала, що «можливість використання цього інструменту [УСВР] обмежена, оскільки ЄС навряд чи запропонує спрощення візового режиму певним третім країнам, які породжують багато нелегальних мігрантів і, таким чином, становлять міграційний ризик» [13].

Другий стимул, у якому треті країни надзвичайно зацікавлені (і часто вимагають), — це відкриття спрощених каналів для легальної міграції їхніх громадян до ЄС. Проте цей стимул торкається одного з найбільш чутливих питань міграційної політики, тобто визначення обсягу допущених працівників-мігрантів, що належить до виключної компетенції держав-членів, як це встановлено частиною 5 статті 79 Лісабонського договору. З одного боку, держави-члени, як правило, дуже неохоче

пропонують можливості легальної та трудової міграції, оскільки, на їхню думку, цей варіант несе навіть більш суперечливі витрати, ніж угоди про спрощення візового режиму [9, с. 378]. З іншого боку, Комісія не має повноважень, щоб проявити власну ініціативу в цій сфері, і тому не може застосувати достатній вплив. Тим не менш, Комісія неодноразово закликала держави-члени визначити стимули в сферах, які підпадають під їхню національну компетенцію (зокрема, доступ до їхніх ринків праці для працівників-мігрантів), і координувати національні ініціативи в цій сфері на рівні ЄС, щоб Комісія використовувати більш значні важелі впливу [13].

Фінансова та технічна допомога є ще одним значним стимулом для третіх країн прийняти зобов'язання щодо реадмісії. З точки зору Комісії, така допомога повинна включати підтримку заходів з реінтеграції власних громадян та підтримку створення належних місць прийому негромадян, які очікують подальшої реадмісії до країни походження [11]. Однак, фактично треті країни не виявляють великого інтересу до таких заходів через обмеженість їхніх бюджетів [9, с. 378]. Комісія зазначала, що «це може бути досить ефективним як важіль, за умови, що запропоновані гроші є значними та доповнюють те, що вже було заплановано або обіцяно» [12]. Нарешті, у світлі інтегрованого та комплексного підходу до міграції, який просувала Комісія з кінця 1990-х до початку 2000-х років Комісія запропонувала запропонувати під час переговорів про реадмісію не лише фінансову та технічну допомогу або стимули у сфері юстиції та внутрішніх справ (спрощення візового режиму та легальна міграція), а також стимули з інших сфер політики, таких як економічне співробітництво, сумісні з СОТ торгові поступки (наприклад, кращий доступ до ринку чи тарифні преференції) та допомога розвитку [1, с. 356].

Висновки. Договори ЄС про реадмісію, на перший погляд, можуть виглядати як стандартні документи з уніфікованим змістом. Проте прискіпливіший погляд демонструє, що цей зміст є нюансованим для кожного конкретного випадку. Такі нюанси залежать від того які саме сти-

мули були обрані для конкретної країни з метою спонукати її укласти договір. Стандартизована форма приховує різний зміст, що, як правило, пов'язаний зі спрощенням візового режиму, стимулами у сфері політики, економіки, торгівельними преференціями та допомогою у розвитку.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. European Parliament (2002), Report on the proposal for a Council decision on the signing of the Agreement between the European Community and the Government of the Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorisation, Rapporteur Graham Watson, A5-0381/2002, 07.11.2002. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0381_EN.html (дата звернення: 20.02.2024).
3. 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.
4. Coleman N. *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Brill, 2009. 395 P.
5. Giuffré M. The European Union Readmission Policy. *Interdisciplinary Political Studies*. 2011. No 1 (0). P. 7-19. P. 11.
6. Council of the European Union (2004a), Draft Council Conclusions on the priorities for the successful development of a common readmission policy, doc. LIMITE 13758/04, 27.10.2004. URL: <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/nov-sum-admission.pdf> (дата звернення: 11.03.2024).
7. European Commission (2002b), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy of Illegal Residents, COM(2002) 564, 14.10.2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2002:0564:FIN> (дата звернення: 11.03.2024).
8. Rodier, C. Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE – synthèse et recommandations: Etude

- pour le Parlement européen, Bruxelles: European Parliament, 2006. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EXPO-DROI_ET\(2006\)374366](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EXPO-DROI_ET(2006)374366) (дата звернення: 11.03.2024).
9. Roig, A., Huddleston T. EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. *European Journal of Migration and Law*, 2007. Vol. 9 (3). P. 363-387. P. 374.
10. European Commission (2011a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council 'Evaluation of EU Readmission Agreements', COM(2011) 76 final, 23.02.2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 11.03.2024).
11. Council of the European Union (2011b), Council conclusions defining the European Union strategy on readmission, doc. 11260/11, 08.06.2011. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11260-2011-INIT/en/pdf> (дата звернення: 11.03.2024).
12. European Commission (2009b), Commission Staff Working Document 'Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries', SEC(2009) 1401 final, 15.10.2009. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016SC0407> (дата звернення: 11.03.2024).
13. European Commission (2015b), Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council 'EU Action Plan on Return', COM(2015) 453 final, 09.09.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A453%3AFIN> (дата звернення: 11.03.2024).
-

Levchenko I. EU readmission agreements: content and features

The article examines the content and features of EU readmission agreements with third countries. The similarity of the concluded agreements and, at the same time, their nuances are demonstrated. The typical content of a readmission agreement is considered, including readmission obligations for the EU, its member states and the relevant third country, in particular the obligation to readmit own nationals, rules and procedures for readmission, a description of transit operations and transport costs borne by the parties. Special attention is paid to typical clauses «about the non-influence» of other international treaties, for example on the protection of refugees' rights, on the content of readmission agreements.

It shows how readmission agreements regulate the issue of not influencing the return of persons under other official and unofficial return agreements. The impact of the so-called «safeguard clause» is demonstrated, which makes the readmission agreement a priority in relation to other similar treaties and agreements. The issue of the possibility of concluding bilateral implementation protocols to agreements on readmission is under consideration.

The article presents the author's considerations regarding the appointment of EU readmission agreements. It is shown that several objectives of the EU's common readmission policy are realized through them. First, it is about the fight against unauthorized migration by returning illegal migrants. Secondly, it means strengthening the responsibility of third countries for migration control on their territory. Thirdly, the conclusion of agreements with the EU also stimulates the conclusion of readmission agreements between the third countries themselves. This creates a «ripple effect», prompting countries neighboring the EU to strengthen their own readmission policies with direct or indirect assistance from the European Union. It also leads to capacity building of these third countries in matters of readmission.

Key words: *readmission, treaties on readmission of the readmission policy of the European Union, readmission policy, common foreign policy and security policy.*