

УДК 341.43

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕАДМІСІЇ У РАМКАХ ЄС

Осипова В.В.

Київський університет права
Національної академії наук України

У статті розглядаються етапи становлення і розвитку інституту реадмісії в Європейському Союзі. Виявляються причини, що перешкоджають укладенню угод про реадмісію між державами, а також особливості спільної компетенції Європейського Союзу і держав-членів в галузі реадмісії.

Ключові слова: міжнародне право, міграція населення, боротьба з незаконною міграцією, Європейський Союз, реадмісія, переміщення громадян.

Постановка проблеми. У сучасному міжнародному праві не існує повністю сформованих регіональних правових механізмів регулювання міграції. Кожен геополітичний регіон відрізняється власними міжнародно-правовими підходами до процесів міграції, які засновані на її типах і в цілому на актуальності подібного регулювання.

Розгляд регулювання реадмісії в рамках Європейського союзу пов'язаний з тим, що перші згадки про укладення угод про реадмісію та найбільш розроблену правову базу, як і багатий досвід укладення таких угод, можна зустріти в практиці саме європейських держав. Також цей регіон має безпосереднє значення для України, особливо, в сучасних умовах входження до європейського правового простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження деяких проблем реадмісії в Україні здійснювалось незначною кількістю науковців, зокрема: С. Книш, Ю. Курилюк, З. Макаруха, К. Позняк, Н. Тиндик, В. Чумак та деякими іншими. Зарубіжний досвід вивчення цієї проблеми представлений дещо більшою кількістю праць таких дослідників як: А. Абашидзе, Л. Андріченко, С. Герасімов, О. Кисельова, О. Кожаєва, І. Плюгіна, Л. Сугорміна, Г. Вільк-Якубовські, М. Зданович, М. Клячинські, Н. Колман, К. Хайлбруннер, Р. Хернандез-і-Сегрера та іншими. У той же час окремі важливі теоретичні та практичні питання залишаються невирішеними або недостатньо розробленими й до сьогодні.

Формування цілей статті. Метою статті є проведення аналізу основних етапів становлення інституту реадмісії у рамках ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейські держави почали укладати угоди про реадмісію з початку XIX ст. Ці угоди стосувалися висилки нелегальних іммігрантів шляхом встановлення зобов'язань і процедур щодо реадмісії між сторонами [1, с. 47].

Найбільш ранніми двосторонніми угодами, що стосуються реадмісії, були угоди 1818 і 1819 рр., укладені між Пруссією та іншими німецькими державами.

Як інший приклад можна привести угоду, укладену між Нідерландами та Німеччиною 7 листопада 1906 р. Дана угода встановлювала, що договірні держави зобов'язалися «відкрити свої території» для іноземців. Вона була направлена на «обмеження повноважень щодо висилки голландських громадян з Німеччини і навпаки».

В цілому можна відзначити, що велика кількість угод про реадмісію було укладено європей-

ськими державами в період з початку XIX ст. до Другої світової війни [2, с. 191].

Нільс Колман уточнює, що після Другої світової війни угоди про реадмісію все частіше стали містити положення про реадмісію громадян третіх країн, тоді як більш ранні угоди в основному були зосереджені на прийомі власних громадян [3, с. 88].

З 1950-х по 1960-і рр. західноєвропейські держави починають регулювати переміщення осіб між певними територіями за допомогою укладення угод про реадмісію. Наприклад, це було актуально для держав, що входять до такого об'єднання, як БЕНІЛЮКС.

У 90-і рр. XX ст. держави-члени Європейського Союзу поступово скасовують візові вимоги до громадян держав Центральної Європи, а угоди про реадмісію стають так званим засобом захисту територій та інтересів приймаючих держав.

Крім того, в 90-і рр. реадмісія стає важливою ще й у зв'язку з просуванням ідеї європейської інтеграції та з збільшенням міграційних потоків в Західну Європу.

Зараз можна констатувати, що загальноєвропейський процес інтеграції надав плідний ґрунт для реалізації інституту реадмісії, причому, Європейський союз розглядає застосування реадмісії в якості одного із засобів боротьби з нелегальною міграцією [4, с. 77].

Крім того, з 90-х рр. XX століття держави-члени Європейського співтовариства укладають двосторонні угоди, які безпосередньо регулюють питання реадмісії щодо громадян договірних сторін (наприклад, угода, укладена між Німеччиною і В'єтнамом в 1995 році, також угода Італії з Алжиром 2000 року і так далі), а також громадян третіх країн з метою прискорення процедури повернення нелегальних мігрантів.

Угоди про реадмісію, укладені в 90-ті роки між державами-членами Європейського співтовариства і третіми країнами, якими, як правило, були країни Центральної і Східної Європи, мають ряд відмінностей від раніше укладених угод.

По-перше, угоди про реадмісію, укладені на початку 90-х рр. XX століття, як правило, регулювали реадмісію мігрантів з країни призначення в країну походження з метою реадмісії незаконних мігрантів з «європейських країн в кінцеві пункти призначення», для усунення, так званого постійного знаходження незаконних мігрантів «на орбіті».

Необхідно уточнити, що ситуація, коли відбувається «постійне перебування незаконних мігрантів на орбіті» може виникнути, коли держа-

ви реадмісують незаконних мігрантів до держав транзиту, а ті в свою чергу також перенаправляють їх в інші країни, з території яких, наприклад, вони в'їхали в державу-транзит, а не в країну їх походження, таким чином, відбувається процес «постійного переміщення осіб з метою повернути їх в держави їх походження».

По-друге, основний акцент в таких угодах був зроблений на включення зобов'язань щодо реадмісії громадян третіх країн.

По-третє, при виявленні осіб, які проживають на території держав-членів Європейського співтовариства без відповідних дозволів, було досить довести більш ранню законну присутність осіб в другій Договірній Державі, щоб почати здійснення процедури реадмісії, тоді як в більш ранніх угодах про реадмісію було потрібно визначити час і місце незаконного перетину кордонів для встановлення зобов'язань щодо реадмісії.

По-четверте, з 90-х рр. XX ст. співробітництво держав оформляється, як правило, укладанням міжурядових угод про реадмісію. Це робиться з метою забезпечення постійного контролю за діяльністю компетентних органів у сфері міграції, безпосередньо відповідальних за реалізацію угод про реадмісію [5, с. 273].

Отже, необхідно відзначити, що європейські держави мають багатий досвід в укладанні угод про реадмісію як між собою, так і з державами інших регіонів, адже вони почали укладати такі угоди ще в XIX столітті. Найбільш ранні угоди про реадмісію (початку XIX ст.) відрізнялися від сучасних тим, що основною їхньою метою була висилка небажаних осіб, а не підвищення рівня контролю над міграційними потоками та зменшення випадків нелегальної міграції. У післявоєнний період (з 1945 р.) в угодах про реадмісію європейських держав все частіше стали з'являтися положення про реадмісію громадян третіх країн, що не було характерно для ранніх угод.

Якщо ж говорити щодо компетенцію Європейського Союзу в галузі укладання угод про реадмісію, то на початку 90-х рр. дана компетенція Європейського Союзу ще не була письмово зафіксована. Але в цей період Європейський Союз робив спроби залучення третіх країн до укладання угод про реадмісію та узгодження змісту двосторонніх договорів держав-членів.

Маастрихтський договір виділив внутрішні справи і правосуддя в «третю опору», яка визначила сфери діяльності ЄС і держав-членів, названі як «галузь спільних інтересів» [6].

З 1995 р. Європейський Союз став рекомендувати державам-членам включати так звані «застереження про реадмісію» («readmission clauses») в угоди з третіми державами, які безпосередньо не регулюють дану галузь відносин.

У тому ж році Рада Європейського Союзу вперше рекомендувала державам-членам використовувати «керівні принципи» для розробки протоколів, які призначені для забезпечення реалізації угод про реадмісію та які містять «процедури реадмісії при заходженні в порти, максимальний термін для видворення осіб, які незаконно в'їхали на територію держави, і затриманих в прикордонному районі, перелік засобів, призначених для ідентифікації та припущення можливого громадянства особи, яка підлягає реадмісії».

Розширення повноважень Європейського Співтовариства в сфері міграції відображено в ст. 63 (3) (b) Договору про заснування Європейського Співтовариства в редакції Ніццького договору 2001 р.: «Рада повинна прийняти заходи, що стосуються імміграційної політики в таких сферах: незаконна імміграція і незаконне проживання, включаючи репатріацію осіб, які незаконно перебувають на території держав-членів».

15 березня 2006 року Європейський парламент і Рада (в формі регламенту) прийняли Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [7]. Кодекс служить першим в історії Європейського союзу нормативним актом, в якому зібрані воєдино правила з питань перетину людьми внутрішніх і зовнішніх кордонів Європейського союзу (тобто кордонів між державами-членами і кордонів з третіми країнами).

У той же час, Шенгенський кодекс про кордони «не містить детальної регламентації щодо деяких спеціальних питань, пов'язаних з перетином людьми кордонів, наприклад, обов'язки перевізника зробити доставку назад іноземця, якому відмовлено у в'їзді, санкції до осіб, які незаконно перетинають кордони держав-членів».

25 червня 2008 року Європейський парламент і Рада ЄС ухвалили Директиву № 10737/08 про єдині стандарти та процедури держав-членів Європейського Союзу щодо повернення незаконно прибуваючих громадян третіх країн [8].

Цей правовий документ заклав мінімальні стандарти поведінки з особами, які підлягають висилці в порядку реадмісії та забезпечив стимулювання добровільного повернення нелегальних іммігрантів.

Також в Директиві 2008/115/ЄС містяться положення, що стосуються мінімальних стандартів тривалості утримання під вартою (стаття 15), загальних умов затримання (стаття 16) і утримання неповнолітніх (стаття 17). Щодо процедури затримання, стаття 15 Директиви 2008/115/ЄС передбачає, що іноземець, який є «предметом процедур повернення» може бути затриманий лише, коли «є ризик втечі» або іноземець «уникає або ускладнює підготовку процесу повернення або процесу видалення». Стаття 16 Директиви 2008/115/ЄС передбачає, що «утримання під вартою проводиться, як правило, в спеціалізованих місцях позбавлення волі, де іноземні громадяни, які підлягають висилці, містяться окремо від інших затриманих осіб».

Також Директива 2008 «дозволяє державам-членам ЄС вибирати форми і методи виконання затверджених стандартів, залишаючи поле для маневру з урахуванням різних масштабів міграційного тиску, в тому числі розмірів нелегальної імміграції в тій чи іншій країні».

Договір про функціонування Європейського Союзу, що вступив в силу в 2009 р. містить ст. 4, згідно з якою «свобода, безпека і справедливість» відносяться до питань спільного ведення, а також – логічно – до питань спільного ведення відноситься і реадмісія.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що з прийняттям Маастрихтського договору в 1992 р.

з'явилася можливість надання державами-членами повноважень ЄС у галузі укладення угод про реадмісію. Маастрихтський договір 1992 р відніс до «галузі спільних інтересів» держав-членів і ЄС імміграційну політику. У Ніццькому договорі 2001 р. відображено розширення повноважень ЄС у сфері міграції, що проявляється в закріпленні обов'язку Ради вживати необхідних заходів по боротьбі з незаконною імміграцією. Наступним важливим документом, який віддзеркалив розвиток компетенції ЄС в галузі реадмісії став Договір про функціонування ЄС, який до питань спільного ведення відніс свободу, безпеку і правосуддя, логічно, і реадмісію.

Отже, в даний час, держави-члени Європейського союзу продовжують самостійно укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, при цьому, Європейський союз зберігає за собою повноваження щодо укладення угод про реадмісію з третіми країнами від імені Союзу, але їх реалізація все одно відбувається на двосторонньому рівні, завдяки укладанню окремими державами-членами до них виконавчих протоколів з третіми країнами.

На сьогоднішній день загальна політика реадмісію ЄС має сприяти боротьбі з нелегальною імміграцією, сприянню повернення громадян третіх країн в країни їх походження, а також розширенню числа країн, які в змозі приймати іммігрантів.

Список літератури:

1. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції населення з країн Азії до Європи територією України / Василенко І. К. – Донецьк: ВОПР ДЮІ ЛДУВС, 2008. – 172 с.
2. Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі / О. Олексів // Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 30. – С. 189-200.
3. Coleman N. European readmission policy. Third country interests and refugee rights. – Leiden: Koninklijke Brill NV, 2009.
4. Правовые основы реадмиссии: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.А. Герасимов, Л.И. Белянская, С.А. Акимова; под ред. И.Н. Глебова, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С.77.
5. Олійник С. М. Виникнення та становлення реадмісії осіб як міжнародно-правового інституту / С. М. Олійник // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 65. – С. 272-278.
6. Treaty on European Union (Maastricht Treaty) of 7 February 1992 // Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>
7. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // OJ L 105, 13/04/2006, p. 1–32. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/;jsessionid=ZZJGTXQpcttgV0RLZ7YvrQVP3tGxzs52zhL6ll1yk32WL21mT1LN!1770240370?uri=CELEX:32006R0562>
8. 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 // OJ L 348, 24/12/2008, p. 98–107. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0115>

Осипова В.В.

Киевский университет права
Национальной академии наук Украины

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА РЕАДМИССИИ В РАМКАХ ЕС

Аннотация

В статье рассматриваются этапы становления и развития института реадмиссии в Европейском Союзе. Выявляются причины, препятствующие заключению соглашений о реадмиссии между государствами, а также особенности совместной компетенции Европейского Союза и государств-членов в области реадмиссии.

Ключевые слова: международное право, миграция населения, борьба с незаконной миграцией, Европейский Союз, реадмиссия, перемещение граждан.

Osipova V.V.

Kyiv University of Law
of the Nation Academy of Sciences of Ukraine

FORMATION OF READMISSION INSTITUTE WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EU

Summary

In the article considers the stages of formation and development of the institution of readmission of the European Union. Revealed reasons preventing the conclusion of readmission agreements between states and especially the joint competence of the European Union and the Member States in the field of readmission.

Keywords: international law, migration, the fight against illegal immigration, the European Union, readmission, the movement of citizens.