МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЛЕВЧЕНКО Ігор Сергійович

УДК 341.215.4-057.4 : 341.174(4)

ДИСЕРТАЦІЯ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАДМІСІЇ ОСІБ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

спеціальність 081 – Право

галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ І. С. Левченко

Науковий керівник:
КІВАЛОВА Тетяна Сергіївна
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2024

АНОТАЦІЯ

Левченко І.С. Міжнародно–правове регулювання реадмісії осіб в Європейському Союзі. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань 08 – Право) – Національний університет «Одеська юридична академія», МОН України, Одеса, 2024.

Дисертаційне дослідження присвячене актуальному завданню науки міжнародного права – дослідженню правових основ реадмісії осіб в Європейському Союзі, виявленню особливостей системи договорів про реадмісію в ЄС та практичних можливостей її застосування в Україні.

У роботі розкривається зміст поняття реадмісії в міжнародному праві, досліджуються міжнародно-правові документи що встановлюють баланс між правом на вільний вибір місця проживання та міркуваннями прав людини, суспільної моралі та громадського порядку, що можуть зумовлювати видворення небажаних іноземців, в першу чергу тих, що проживають на території країни нелегально. Демонструється, що реадмісія є самостійним інститутом в рамках галузі міжнародного міграційного права, що сформувався після Другої світової війни переважно в країнах Заходу, в першу чергу, в Європі. Досліджуються витоки цього інституту, що походить з принципу державного суверенітету. Розглядаються категорії осіб, що можуть бути піддані реадмісії, визначається поняття запитуючої та приймаючої держави. Виявляються підстави та порядок реадмісії, досліджуються її правові основи в формі системи двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод та звичаєвого міжнародного права.

Розглядається проблематика реадмісії в праві Європейського Союзу. Доводиться, що правові норми щодо реадмісії походять зі спільної зовнішньої політики ЄС в сфері міграції та надання притулку. Простежується розвиток цієї політики, початок якої збігається із заснуванням самого Союзу та пов’язаний зі значним міграційним тиском, якому завжди піддавався цей один

з найпривабливіших для мігрантів регіон в світі. Аналізується система двосторонніх та багатосторонніх угод ЄС про реадмісію, а також особливості включення стандартних положень про реадмісію до інших документів ЄС, таких як договори про співпрацю, партнерство та асоціацію. Окреслюються два підходи ЄС до контролю міграції: підхід, спрямований на контроль, до якого входить власне реадмісія, та підхід, спрямований на запобігання, що полягає в усуненні корінних причин міграції в країнах походження. Виявляється система стимулів ЄС, за допомогою яких Союз спонукає треті країни укладати угоди про реадмісію.

Приділяється увага політикам Європейського Союзу щодо реадмісії, спрямованим на регіони Середземномор'я та Східної Європи. Розглядаються двосторонні та багатосторонні ініціативи, спрямовані індивідуально на треті країни та багатосторонні процеси, такі як Євро-Середземноморське партнерство та Європейська політика сусідства. Досліджується місце контролю міграції та реадмісії в цих процесах. Демонструється розвиток ініціатив двостороннього співробітництва на основі планів дій між ЄС та третьою країною. Виявляється відмінність між підходами, що ЄС застосовує до країн Середземномор'я та Східної Європи. Останні розглядаються як потенційні члени ЄС, що дозволяє Союзу пропонувати їм значно ширше коло стимулів для співпраці щодо міграційного контролю та реадмісії. Демонструється місце зобов'язань щодо реадмісії в Копенгагенських критеріях членства в ЄС і як виконання цих критеріїв сприяє покращенню міграційного контролю та реадмісії в країнах Східної Європи.

Досліджується підхід ЄС до укладання договорів про реадмісію та їх типова структура. Показується стандартизований підхід Європейської Комісії до змісту угод про реадмісію. Досліджується цей зміст та його складові елементи. Показується, яким чином ЄС спонукає треті країни укладати угоди про реадмісію не тільки з Союзом, а й між собою, що призводить до покращення міграційного контролю вже в цих країнах. Виявляються позитивні чинники укладання угод про реадмісію для третіх країн, зокрема

спрощення візового режиму, спрощення легальної міграції та допомога у розбудові спроможностей боротьби з нелегальною міграцією. Виявляється сутність пакетного підходу ЄС до укладання договорів про реадмісію, що полягає в наданні пакету позитивних стимулів в обмін на готовність третьої країни співробітничати в галузі реадмісії. Констатується, що в арсеналі ЄС наявні і негативні стимули у вигляді санкцій для країн, що не співпрацюють, і разом з тим підкреслюється, що такі негативні стимули майже не використовуються.

Досліджується поняття і сутність партнерств мобільності як інструменту альтернативного угодам про реадмісію. Виявляється сутність поняття мобільності як категорії ширшої ніж міграція. Доводиться, що партнерства з мобільності є більш прийнятними для третіх країн, оскільки вони краще сприяють їхньому розвитку та запобігають витоку робочих рук та мізків. Показується, що партнерства з мобільності є більш гнучким інструментом через кращу можливість пристосовувати їх до потреб як окремих третіх країн, так і країн-членів ЄС, що робить їх більш прагматичним та збалансованим інструментом, ніж угоди про реадмісію. Разом з тим, наголошується на недоліках такого інструменту як партнерства з мобільності, зокрема на їхній меншій нормативній силі, порівняно з угодами про реадмісію та відсутності чітких гарантій виконання з боку сторін.

Показується, що партнерства з мобільності є проявом ширшої тенденції до деформалізації співробітництва ЄС з третіми країнами в галузі контролю міграції та реадмісії. Простежується тенденція до деформалізації, що проявляється у використанні інструментів м’якого права замість «жорстких» угод про реадмісію. Простежується тенденція до укладання документів м’якого права в обхід процедур укладання міжнародних договорів ЄС, на рівні голів відомств в форматі стандартних операційних процедур, кращих практик, тощо. Окреслюються переваги неформальних домовленостей, зокрема спрощеність та швидкість процедур, гнучкість та можливість конкретизації норм угод про реадмісію для конкретних ситуацій. Поряд з тим,

підкреслюються недоліки деформалізації такі як ризики для правової визначеності, демократичного контролю та судового контролю, а також для захисту прав людини. Наголошується, що неформальність та непублічність угод не дозволяє особам, яких піддають процедурі реадмісії, прогнозувати свою поведінку на підставі відомих та передбачуваних правових норм.

Досліджується конфлікт між політикою реадмісії ЄС та політикою щодо притулку, і в ширшому аспекті всім масивом міжнародно-правових норм щодо притулку. Досліджується практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо угод про реадмісію в аспекті права на притулок. Виявляється тенденція до перекладання відповідальності за шукачів притулку на треті країни, що виступають для них транзитними і розглядаються в ЄС як умовно безпечні. Досліджуються зобов'язання щодо реадмісії, встановлені Дублінським регламентом всередині ЄС. Розглядаються поняття першої країни притулку та третьої безпечної країни. Констатується, що в сфері реадмісії шукачів притулку також спостерігається тенденція до деформалізації, коли повернення шукачів притулку регулюється неформальними документами, що створює додаткові ризики порушення принципу невислання, зокрема через піддання шукачів притулку ризику ланцюгового вислання з третіх безпечних країн.

Проблеми європейської системи реадмісії розглядаються на прикладі кризи біженців, пік якої прийшовся на 2015 рік. Показується яким чином криза висвітлила недоліки Дублінської системи надання притулку ЄС, створивши не пропорційний тиск на перші країни притулку. Простежуються спроби окремих країн ЄС здолати кризу в залежності від їхнього географічного розташування шляхом закриття кордонів або нереєстрації шукачів притулку та дозволу їм безконтрольно рухатися територією ЄС. Виявляються нові комплексні підходи, застосовані ЄС для вирішення проблеми біженців, зокрема шляхом розселення шукачів притулку на території всіх країн ЄС за встановленими квотами, пришвидшення реадмісії осіб, які прибули до ЄС явно в пошуках кращого життя для себе, а не

переховуючись від переслідувань, створення ізольованих таборів для шукачів притулку на території окремих країн, а також перехоплення та примусового повернення шукачів притулку до третіх країн. Наголошується, що і в цьому випадку політики ЄС не були суто репресивними, а, принаймні частково, були спрямовані на розв'язання корінних причин міграції в країнах походження. Відзначається, що ці заходи дозволили якщо не усунути, то пом'якшити та поступово подолати кризу біженців.

Досліджуються правовідносини України з ЄС та окремими країнами-членами ЄС в галузі реадмісії. Надається характеристика Угоди про реадмісію між Україною та ЄС 2007 року. Розглядаються угоди з окремими державами-членами ЄС, зокрема Угорщиною, Польщею, Латвією та Болгарією та констатується, що угода з ЄС має вищу юридичну силу по відношенню до них. На прикладі України досліджується політика ЄС з використання максимальної кількості стимулів у вигляді прямої допомоги, нарощування спроможностей та лібералізації візового режиму, аби спонукати третю країну до співробітництва в галузі реадмісії. Показується розвиток правовідносин з ЄС в галузі реадмісії в аспекті євроінтеграційних прагнень України. Простежується зближення українського законодавства щодо реадмісії з європейським acquis communautaire. Констатується, що повномасштабне російське вторгнення не призвело до значних змін у взаємодії України з ЄС в галузі реадмісії, яка продовжується з урахуванням перспективи повного членства України в ЄС.

Ключові слова: реадмісія, контроль міграції, зовнішні політики ЄС, міграційні політики, міграція, принцип заборони вислання, криза біженців, шукачі притулку, гармонізація законодавства України з правом ЄС, право ЄС, права людини, Суд Європейського Союзу, загальноєвропейська система надання притулку, біженець, політичні переконання, право на отримання міжнародного захисту.

ABSTRACT

Levchenko I. International legal regulation as to the readmission of persons in the European Union.

Doctoral thesis for the degree of the Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law» (branch of knowledge 08 – Law). – National University «Odesa Law Academy», Ministry of Education and Science of Ukraine, Odesa, 2024.

The dissertation study is dedicated to the current task of the science of international law - the study of the legal basis of the readmission of persons in the European Union, the identification of the peculiarities of the system of readmission treaties in the EU and the practical possibilities of its application in Ukraine.

The work reveals the meaning of the concept of readmission in international law, examines international legal documents that establish a balance between the right to freely choose a place of residence and considerations of human rights, public morality and public order, which can lead to the expulsion of unwanted foreigners, primarily those who live on the territory of the country illegally. It is demonstrated that readmission is an independent institution within the field of international migration law, which was formed after the Second World War mainly in Western countries, primarily in Europe. The origins of this institution, which originates from the principle of state sovereignty, are investigated. The categories of persons who may be subject to readmission are considered, the concepts of requesting and receiving states are defined. The grounds and procedure for readmission are revealed, its legal foundations are explored in the form of a system of bilateral and multilateral international agreements and customary international law.

The problem of readmission in the law of the European Union is considered. It is proven that the legal norms regarding readmission come from the EU's common foreign policy in the field of migration and asylum. The development of this policy is traced, the beginning of which coincides with the founding of the Union itself and is connected with the significant migration pressure that this one

of the most attractive regions for migrants in the world has always been subjected to. The system of bilateral and multilateral EU readmission agreements is analyzed, as well as the peculiarities of the inclusion of standard readmission provisions in other EU documents, such as cooperation, partnership and association agreements. Two EU approaches to migration control are outlined: a control approach, which includes readmission itself, and a prevention approach, which consists in eliminating the root causes of migration in countries of origin. A system of EU incentives appears, with the help of which the Union encourages third countries to conclude readmission agreements.

Attention is given to European Union readmission policies targeting the Mediterranean and Eastern European regions. Bilateral and multilateral initiatives targeted individually at third countries and multilateral processes such as the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighborhood Policy are considered. The place of migration control and readmission in these processes is investigated. The development of bilateral cooperation initiatives based on action plans between the EU and a third country is demonstrated. There is a difference between the approaches that the EU applies to the countries of the Mediterranean and Eastern Europe. The latter are considered as potential EU members, which allows the Union to offer them a much wider range of incentives for cooperation on migration control and readmission. It demonstrates the place of readmission obligations in the Copenhagen criteria for EU membership and how the fulfillment of these criteria contributes to the improvement of migration control and readmission in Eastern European countries.

The EU approach to the conclusion of readmission agreements and their typical structure is studied. The European Commission's standardized approach to the content of readmission agreements is shown. This content and its constituent elements are studied. It shows how the EU encourages third countries to conclude readmission agreements not only with the Union, but also among themselves, which leads to the improvement of migration control already in these countries. There are positive factors of concluding readmission agreements for third

countries, in particular, simplification of the visa regime, simplification of legal migration and assistance in building capacities to combat illegal migration. The essence of the EU's package approach to the conclusion of readmission agreements is revealed, which consists in providing a package of positive incentives in exchange for the third country's willingness to cooperate in the field of readmission. It is noted that the EU has negative incentives in the form of sanctions for non-cooperating countries, and at the same time it is emphasized that such negative incentives are almost never used.

The concept and essence of mobility partnerships as an alternative tool to readmission agreements are studied. The essence of the concept of mobility as a category broader than migration is revealed. Mobility partnerships are proven to be more acceptable to third countries because they better promote their development and prevent labor and brain drain. Mobility Partnerships are shown to be a more flexible instrument due to their greater ability to adapt them to the needs of both individual third countries and EU Member States, making them a more pragmatic and balanced instrument than readmission agreements. At the same time, the shortcomings of such an instrument as mobility partnerships are emphasized, in particular, their lower normative force compared to readmission agreements and the lack of clear guarantees of performance by the parties.

Mobility partnerships are shown to be a manifestation of a broader trend towards the deformalization of EU cooperation with third countries in the field of migration control and readmission. There is a trend towards deformalization, manifested in the use of soft law instruments instead of "hard" readmission agreements. There is a tendency to conclude soft law documents to circumvent the procedures for concluding EU international agreements, at the level of heads of departments in the format of standard operating procedures, best practices, etc. The advantages of informal agreements are outlined, in particular the simplification and speed of procedures, flexibility and the possibility of specifying the norms of readmission agreements for specific situations. At the same time, the disadvantages of deformalization are emphasized, such as risks for legal certainty, democratic

control and judicial control, as well as for the protection of human rights. It is emphasized that the informality and non-public nature of the agreements does not allow persons subject to the readmission procedure to predict their behavior on the basis of known and predictable legal norms.

The conflict between the EU's readmission policy and asylum policy, and in a broader aspect the entire array of international legal norms regarding asylum, is explored. The practice of the European Court of Human Rights regarding readmission agreements in the aspect of the right to asylum is studied. There is a tendency to transfer responsibility for asylum seekers to third countries that act as transit for them and are considered in the EU as conditionally safe. The readmission obligations established by the Dublin Regulation within the EU are examined. The concepts of the first country of asylum and the third safe country are considered. It is noted that in the field of readmission of asylum seekers, there is also a trend towards informalization, when the return of asylum seekers is regulated by informal documents, which creates additional risks of violating the principle of non-refoulement, in particular by exposing asylum seekers to the risk of chain deportation from safe third countries.

The problems of the European readmission system are considered on the example of the refugee crisis, the peak of which came in 2015. It shows how the crisis highlighted the shortcomings of the EU's Dublin asylum system, creating disproportionate pressure on the first countries of asylum. The attempts of individual EU countries to overcome the crisis, depending on their geographical location, by closing borders or not registering asylum seekers and allowing them to move unchecked through the EU territory are traced. New complex approaches applied by the EU to solve the refugee problem are revealed, in particular by resettling asylum seekers on the territory of all EU countries according to established quotas, speeding up the readmission of persons who arrived in the EU clearly in search of a better life for themselves, and not hiding from persecution, creating isolated camps for asylum seekers on the territory of certain countries, as well as the interception and forced return of asylum seekers to third countries. It is

emphasized that even in this case EU policies were not purely repressive, but, at least partially, were aimed at solving the root causes of migration in the countries of origin. It is noted that these measures made it possible, if not to eliminate, to mitigate and gradually overcome the refugee crisis.

The legal relations of Ukraine with the EU and individual EU member states in the field of readmission are studied. The characteristics of the Readmission Agreement between Ukraine and the EU of 2007 are provided. Agreements with individual EU member states, in particular Hungary, Poland, Latvia and Bulgaria, are considered and it is stated that the agreement with the EU has a higher legal force in relation to them. Using the example of Ukraine, the EU policy of using the maximum number of incentives in the form of direct aid, capacity building and visa liberalization to encourage a third country to cooperate in the field of readmission is examined. The development of legal relations with the EU in the field of readmission in the aspect of Ukraine's European integration aspirations is shown. Convergence of the Ukrainian legislation on readmission with the European acquis communautaire is observed. It is noted that the full-scale Russian invasion did not lead to significant changes in Ukraine's interaction with the EU in the field of readmission, which continues taking into account the prospect of Ukraine's full membership in the EU.

Key words: readmission, migration control, EU foreign policies, migration policies, migration, principle of non-refoulement, refugee crisis, asylum seekers, harmonization of Ukrainian legislation with EU law, EU law, human right, Court of Justice of the European Union, European asylum system, refugee, political opinion, right to international protection.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові публікації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Левченко І. С. Становлення міграційної політики Європейського Союзу в світлі глобальних підходів до міграції та мобільності. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 3. С. 629–631. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/146
2. Левченко І. С. Угоди ЄС про реадмісію: зміст та особливості. *Право та державне управління.* 2023. № 2. С. 479–484. DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.69
3. Левченко І. С. Розвиток міжнародно-правового регулювання реадмісії в рамках Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 807–810. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/196
4. Левченко І. С., Ківалова Т. С. Реадмісія осіб в світлі зобов'язань ЄС та окремих держав-членів щодо надання притулку. *Право і суспільство*. 2023. № 2, т. 2. С. 403–410. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.60

Наукові публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації та додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Левченко І. С. Становлення міжнародно-правового співробітництва в питаннях реадмісії в Європейському Союзі: від виникнення ідеї до документального оформлення. *Вступ України, Республіки Молдова та Грузії до Європейського Союзу: сучасні виклики* : матеріали міжнар. круглого столу (м. Одеса, 5 берез. 2024 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2024. С. 95–99.
2. Левченко І. С. Право вибору країни притулку всередині ЄС в світлі напливу біженців, викликаного агресією проти України. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 26 квіт. 2024 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2024. С. 221–223.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ……...…….3

ВСТУП……..……4

РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕАДМІСІЇ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ……...…….13

1.1. Поняття реадмісії в міжнародному праві та праві Європейського Союзу……..13

1.2. Міграційні політики Європейського Союзу як базис для формування правової політики щодо реадмісії осіб…….……30

1.3. Ініціативи ЄС в галузі контролю міграції та реадмісії в Середземномор'ї та Східній Європі……..……..46

РОЗДІЛ 2. ПРАВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ РЕАДМІСІЇ ОСІБ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ……..……....60

2.1. Зміст, завдання та спрямованість європейських угод про реадмісію……60

2.2. Партнерства з мобільності як інструмент альтернативний угодам про реадмісію ЄС……..…….72

2.3. Деформалізація співробітництва як основний напрямок розвитку права та політики ЄС в питаннях реадмісії……..89

РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПИТАННЯХ РЕАДМІСІЇ ОСІБ……..……..106

3.1. Реадмісія осіб в світлі зобов'язань ЄС та окремих держав-членів щодо надання притулку……..……106

3.2. Проблематика практичної реалізації договорів ЄС про реадмісію в світлі кризи біженців……...…121

3.3. Застосування практики ЄС щодо реадмісії в світлі процесу набуття Україною членства в ЄС……...……..139

ВИСНОВКИ……...……150

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….……158

ДОДАТОК А……...…198

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГПММ	–	Глобальний підхід до міграції та мобільності
ДФЄС	–	Договір про функціонування Європейського Союзу
ЄІСП	–	Європейський інструмент сусідства та партнерства
ЄПС	–	Європейська політика сусідства
ЄС	–	Європейський Союз
ЄСП	–	Європейсько-Середземноморське партнерство
ЄСПЛ	–	Європейський суд з прав людини
МОМ	–	Міжнародна організація міграції
МОП	–	Міжнародна організація праці
МЦМПР	–	Міжнародний центр міграції та політики розвитку
ООН	–	Організація Об’єднаних Націй
ПСПБ	–	Простір свободи, безпеки і правосуддя
СДС	–	Союз для Середземномор’я
СКР	–	Спільний комітет з реадмісії
СЗП	–	Спільна зовнішня політика
СЗППБ	–	Спільна зовнішня політика та політика безпеки
УПС	–	Угода про партнерство та співробітництво
УВКБ ООН	–	Агентство ООН у справах біженців
ЮНІСЕФ	–	Дитячий фонд ООН
EASO	–	Європейське бюро з питань притулку

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Інтеграція України до Європейського Союзу передбачає сприйняття нашою державою всього комплексу acquis communautaire Європейського Союзу (ЄС) та слідування спільним політикам Союзу. Однією з цих політик є спільна зовнішня політика та політика безпеки, частиною якої є політика в галузі міграції та надання притулку. Враховуючи те, що ЄС є одним з найбільш привабливих напрямків легальної та нелегальної міграції з третіх країн, важливу роль в цій політиці відіграє міжнародно-правовий інститут реадмісії осіб.

Реадмісія є порівняно новим інститутом міжнародного міграційного права, що оформився після Другої світової війни. Вона балансує право осіб вільно пересуватись та обирати своє місце проживання правом держави висилати таких іноземних громадян та осіб без громадянства в разі, якщо вони становлять загрозу для прав і свобод громадян, суспільної моралі та громадського порядку і відповідним обов’язком держави походження такого іноземця прийняти його назад. Концепція реадмісії походить з державного суверенітету, який вимагає від одних держав не вчиняти дій, що можуть становити загрозу для інших держав, в тому числі, не дозволяти незаконного перебування на території інших держав своїх громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають на їх території. Інститут реадмісії надає державам інструмент контролю міграції, але одночасно покладає на них обов’язок забезпечувати належну процедуру реадмісії, де їхнє право видворяти має бути збалансовано дотриманням прав людини особи, щодо якої застосовується процедура реадмісії.

Європейський Союз має найрозвинутішу в світі систему угод про реадмісію, що укладаються як самим Союзом, так і окремими державами-членами з третіми країнами, що не входять до ЄС. Зобов’язання щодо реадмісії включаються Європейським Союзом до інших інструментів його політик, таких як Європейська політика сусідства, угоди про партнерство і співробітництво, угоди про асоціацію, за допомогою яких ЄС створює

навкруги себе «коло друзів», на яких покладається, зокрема, контроль міграції до європейських кордонів. Поряд з власне угодами про реадмісію, положення, що фактично регулюють реадмісію осіб включаються до інших договорів ЄС, а також до менш формальних інструментів, таких як партнерства з мобільності, плани дій, кращі практики тощо.

Політики ЄС щодо реадмісії розвиваються з перемінним успіхом, зокрема через те, що вони є євроцентричними, тобто становлять інтерес, в першу чергу, для самого ЄС, та мало що дають країнам-партнерам. Це змушує Європейський Союз використовувати складну систему стимулів, аби спонукати треті країни укладати угоди та брати участь в різноманітних інструментах реадмісії. Через це складно говорити про ізольовану політику реадмісії чи навіть цілу ізольовану міграційну політику ЄС. Йдеться про інструменти, що глибоко вкорінені в зовнішню політику Союзу в цілому.

До недавнього часу Україна виступала в цих політиках виключно в якості третьої країни, з якою ЄС та окремі держави-члени укладали угоди про реадмісію, якій надавалася допомога в облаштуванні власних кордонів та боротьбі з нелегальною міграцією, яка отримувала стимули у вигляді лібералізації візового режиму. Наразі ж, з початком переговорів про вступ України до ЄС, йдеться вже про повну гармонізацію права і практики України в галузі реадмісії з відповідним правом і практикою Європейського Союзу так, аби Україна змогла брати участь в спільних європейських політиках в якості повноправного члена ЄС. Наведені міркування обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Слід констатувати, що українською та зарубіжною юридичною наукою накопичений значний масив літератури з питань реадмісії. Дослідження спирається на роботи вітчизняних та зарубіжних фахівців, що присвятили свої роботи проблематиці реадмісії, серед яких слід виділити Е. Карлі, С. В. Книша, Н. М. Науменко, С. Н. Олійника, В. Четайла, Дж. Хатвея, К. Хайльброне.

Дослідження було б неможливим без врахування робіт вчених, що займаються міграційним правом Європейського Союзу, зокрема К. Каніззаро,

П. Кардвела, К. Молінарі, А. Німана, Ф. Пасторе, Е. Романа, Ф. Траунера, Е. Фраски.

Спеціальними дослідженнями реадмісії в праві ЄС займалися Л. В. Ананко, Х. Бехруз, Р. О. Гаврик, М. Гіфре, С. Каррер, Дж. П. Кассаріно, Н. Колеман, С. Лавене, К. В. Мануїлова, О. В. Олексіїв, В. В. Осіпова.

Значний інтерес з точки зору дослідження окремих питань, пов'язаних з участю України в договорах ЄС щодо реадмісії становлять роботи В. О. Васечко, Е. В. Горяна, А. Крейна, С. В. Кутяка, Н. М. Науменко.

Попри наявність великої кількості фундаментальних робіт з міжнародного міграційного права та реадмісії як інституту міжнародного міграційного права, відсутні комплексні монографічні дослідження міжнародно-правового регулювання реадмісії осіб в праві Європейського Союзу. Це має негативний вплив на законодавчу та правозахисну практику в аспекті набуття Україною членства в ЄС, що і зумовило обрання теми дисертаційного дослідження та підтверджує її обґрунтованість та актуальність.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з укладанням та виконанням угод Європейського Союзу щодо реадмісії та виконанням цих договорів в світлі міжнародного права притулку, права прав людини та міжнародно-правових зобов'язань України щодо реадмісії.

Предметом дослідження є міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб в Європейському Союзі.

Мета і завдання дослідження. Відповідно до встановленого об'єкта та предмета дисертаційного дослідження, метою дослідження є комплексний теоретико-правовий аналіз проблем, пов'язаних з правовідносинами, що виникають у зв'язку з реадмісією осіб в міжнародному праві та праві Європейського Союзу, захистом прав осіб, що підлягають реадмісії, взаємними правами і обов'язками держав-членів ЄС та третіх держав при здійсненні реадмісії, реалізацією взаємних зобов'язань Європейського Союзу та України при здійсненні реадмісії осіб.

Ця мета конкретизується такими *завданнями*:

простежити становлення інституту реадмісії в міжнародному праві та праві Європейського Союзу;

охарактеризувати міграційні політики Європейського Союзу як базис для формування правової політики ЄС щодо реадмісії осіб;

виявити особливості реалізації політик ЄС в галузі міграційного контролю та реадмісії на прикладі регіонів Середземномор'я та Східної Європи;

визначити зміст, завдання та спрямованість європейських угод про реадмісію;

охарактеризувати партнерства з мобільності як інструмент альтернативний угодам про реадмісію ЄС;

простежити тенденцію до деформалізації співробітництва як основний напрямок розвитку права і політики ЄС в питаннях реадмісії;

встановити характер функціонування інституту реадмісії осіб в світлі зобов'язань ЄС та окремих держав-членів щодо надання притулку;

охарактеризувати проблематику практичної реалізації договорів ЄС про реадмісію в світлі кризи біженців;

виявити особливості права і практики ЄС щодо реадмісії в світлі процесу набуття Україною членства в ЄС.

Методи дослідження. Методичний інструментарій дослідження обраний з урахуванням поставленої мети та завдань, його об'єкта і предмета. Методологічну основу дисертації складає система загальнонаукових та спеціальних підходів і методів пізнання правових явищ. Методологічно дослідження ґрунтується на поєднанні загально-наукових методів дослідження, таких як аналіз та синтез, історичний метод, методи герменевтики, з методом кейс-стадіз, тобто дослідження конкретних ситуації, що дозволило надати комплексний погляд на правову проблематику, пов'язану з інститутом реадмісії осіб в праві Європейського Союзу. У дослідженні використано наступні методи.

Герменевтичний метод дозволив виявити сутність поняття «реадмісія», а також було використано під час аналізу нормативно-правових актів з метою

з'ясування змісту конкретних норм права (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Застосування методу діалектики дозволило розглянути досліджувані явища в їхньому розвитку та взаємодії (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Історичний метод пізнання дозволив простежити розвиток інституту реадмісії в міжнародному праві та праві Європейського Союзу (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Феноменологічний підхід дозволив виявлення реадмісії як особливого інституту міжнародного права та сформувати уявлення про реадмісію та її взаємозв'язок з міграційним правом, правом притулку, зовнішньою політикою (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). Структурно-функціональний метод дозволив вірну побудову категоріального апарату дослідження, а саме скласти уявлення про правове регулювання реадмісії як частини права Європейського Союзу, що випливає з його зовнішньої політики та політики безпеки та є частиною політики в галузі міграції та надання притулку (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Для дослідження конкретних питань правового регулювання реадмісії в праві Європейського Союзу, зокрема питань, пов'язаних зі співвідношенням інституту реадмісії з правом прав людини та правом притулку права використовувався формально-логічний метод (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2).

Порівняльно-правові методи (методи компаративістики) дозволили простежити розвиток інституту реадмісії в ЄС в порівнянні з розвитком його в міжнародному праві (підрозділи 1.1, 1.2) та дійти висновків щодо глибшого розвитку інституту реадмісії в праві ЄС, ніж в міжнародному праві.

Емпіричну базу дослідження склали міжнародні договори, практика органів ЄС, законодавство України, практика міжнародних судів, доповіді міжнародних міжурядових та неурядових організацій.

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, викладені в даній дисертації, отримані автором самостійно. Усі висновки, узагальнення, припущення, нові пропозиції та положення, які винесені на захист, розроблені й опубліковані здобувачем особисто. Дисертаційне дослідження було повністю виконане автором самостійно, і всі наведені в ньому положення та висновки базуються виключно на його власних дослідженнях.

Крім того, автор самостійно підготував та опублікував ряд статей і доповідей, які стали основою даного дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, вперше було проведене комплексне монографічне дослідження теоретичних та практичних аспектів реадмісії осіб в праві Європейського Союзу. Це дозволило автору сформулювати за результатами дослідження низку наукових положень, висновків та пропозицій, а саме:

уперше:

запропоновано авторське бачення реадмісії осіб як особливого правового інституту в рамках права Європейського Союзу, що має коріння в європейській міграційній політиці та політиці притулку та існує на двох рівнях, регулюючи одночасно правовідносини між ЄС та третіми країнами та між окремими державами-членами ЄС та третіми країнами та визначаючи, в першу чергу, відносини між державами, однак маючи співвідношення з правом прав людини і правом притулку;

визначено концептуальний підхід до вивчення політики реадмісії Європейського Союзу як такої, що визначається міграційним тиском на країни ЄС та такої, що складається з позитивних та негативних стимулів для третіх держав, за допомогою яких ЄС спонукає їх до співробітництва в галузі реадмісії осіб;

встановлено особливості деформалізації інституту реадмісії в праві Європейського Союзу, що полягає в поступовому переході для цілей регулювання реадмісії від інструментів жорсткого права у вигляді угод про реадмісію до інструментів м’якого права та різного роду неформальних угод та домовленостей, що призводить до більшої гнучкості інституту реадмісії з одного боку та до правової невизначеності з іншого боку;

удосконалено:

теоретичні положення щодо поняття реадмісії в міжнародному праві, зокрема простежено його історичний розвиток та встановлено концептуальне походження даного інституту з державного суверенітету, який зобов’язує приймаючу державу діяти у відповідності до запиту запитуючої держави і

приймати на своїй території громадян та осіб без громадянства, які стали небажаними на території запитуючої держави через нелегальність перебування або через інші причини;

концептуальні напрацювання щодо співвідношення інституту реадмісії з іншими інститутами міграційного права, пов'язаними з правами людини та притулком, зокрема щодо балансу між правами людини та інтересами держави і суспільства при здійсненні реадмісії;

положення альтернативних інструментів для угод про реадмісію, таких як партнерства мобільності, виявлено переваги та недоліки партнерств мобільності порівняно з угодами про реадмісію, показано особливості укладання та виконання партнерств мобільності ЄС як інструменту його зовнішньої політики та політики безпеки.

дістали подальшого розвитку:

теоретичний доробок щодо політик ЄС в галузі міграції та реадмісії за окремими напрямками, такими як Середземноморський регіон та регіон Східної Європи, показано підґрунтя відмінностей у таких політиках, яке полягає в наявності або відсутності перспектив для поглибленої інтеграції держав відповідного регіону до Європейського Союзу аж до перспективи набуття повного членства;

окремі положення відносно еволюції політик ЄС в галузі реадмісії в світлі кризи біженців 2015 року, зокрема продемонстровано яким чином ця криза вплинула на регулювання міграції в ЄС, Дублінську систему, і зрештою призвела до ще більшої деформалізації політик ЄС щодо міграції, притулку та реадмісії;

уточнено деякі концептуальні положення стосовно взаємодії України та ЄС в галузі реадмісії, в тому числі уточнене співвідношення між Угодою про реадмісію між Україною та ЄС та угодами про реадмісію між Україною та окремими державами-членами ЄС.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри міжнародного та європейського права

Національного університету «Одеська юридична академія» «Міжнародне право в період трансформації міжнародного правопорядку та захист національних інтересів України», що є складовою теми науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий і культурний вимір» на 2016–2020 рр. (Державний реєстраційний номер 0116U001842) та дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія» «Міжнародне право та захист прав людини в цифрову еру», що є складовою теми науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» «Правове та соціальне життя України у людиноцентристському вимірі в цифрову еру» на 2021–2025 роки (державний реєстраційний номер 0122U000266)

Тема дисертації схвалена та затверджена рішенням Вченої ради Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № 1 від 17.10.2019), оновлена та затверджена рішенням Вченої ради Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № 3 від 16.06.2023).Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані:

у навчальному процесі – під час підготовки посібників із навчальних курсів з міжнародного права, міжнародного права прав людини, міжнародного міграційного права права, теорії і практики міжнародного права, теорії і практики міжнародних відносин а також розроблення текстів лекцій та навчально-методичних матеріалів для проведення семінарів і практичних занять;

у практичній діяльності – положення роботи можуть використовуватися в практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема міністерств, органів сектору безпеки і оборони, судів;

у наукову-дослідній роботі – як основа для подальшого дослідження правового регулювання реадмісії в міжнародному праві, праві Європейського Союзу та праві України;

у сфері правотворчості – при формуванні державних правових політик, встановленні можливостей для участі України в міжнародних договорах щодо реадмісії та виконання чинних міжнародних договорів в частині, стосуються реадмісії.

Апробація результатів дослідження. Основні положення результатів дисертаційного дослідження, винесені узагальнення і висновки обговорено на засіданнях кафедри мыжнародного та эвропейського права Національного університету «Одеська юридична академія», а також були оприлюднені та обговорювалися на Міжнародному круглому столі «Вступ України, Республіки Молдова та Грузії до Європейського Союзу сучасні виклики» (м. Одеса, 5 березня 2024 року) та Міжнародній науково-практичній конференції «Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів» (м. Одеса, 26 квітня 2024 року).

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження відображено у 6 публікаціях, у тому числі 4 статтях, опублікованих у наукових періодичних виданнях, перелік яких затверджених МОН України, 2 тезах доповідей на науково–практичних конференціях

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дослідження становить 199 сторінок, із яких 157 сторінок – основного тексту. Список використаних джерел налічує 40 сторінок (310 найменувань), додатки на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕАДМІСІЇ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Поняття реадмісії в міжнародному праві та праві Європейського Союзу

Міжнародне право закріплює право кожної людини на свободу пересування. Відповідно до частини 2 статті 13 Загальної декларації прав людини ООН будь-яка людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну [10]. Обмеження цього, як і будь-яких інших індивідуальних прав, допускаються відповідно до статті 29 Декларації «виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві».

Далі це положення розвивається в статті 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, відповідно до якої «кожна людина має право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну» і це право «не може бути об’єктом будь-яких обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров’я чи моральності населення або прав та свобод інших» [24].

Четвертий додатковий протокол до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод містить подібне положення. Так, частина 2 статті 2 Протоколу встановлює, що «кожен є вільним залишити будь-яку країну, включно зі своєю власною», а третя частина тієї ж статті зазначає, що «на здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров’я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб». Далі стаття 3 встановлює, що «нікого не може бути вислано шляхом

застосування індивідуальних або колективних заходів, з території держави, громадянином якої він є», і що «нікого не може бути позбавлено права в'їзду на територію держави, громадянином якої він є» [32].

Однак, слушно зауважують Р. Гаврік та І. Григорук, «задекларований міжнародний стандарт не є абсолютним і поряд з правом особи на переміщення враховує також бажання держави, що приймає, дати допуск на перебування іноземця чи особи без громадянства на власній території. Реалізація суверенного права держави на допуск на свою територію жодним чином не посягає на свободу пересування, оскільки встановлює лише режим пересування індивіда (порядок в'їзду та перебування), не заперечуючи і не обмежуючи саму можливість переміщення. Невід'ємною його складовою є право держави позбавити індивіда можливості перебування на своїй території. Особливо це стосується такої категорії, як нелегальні мігранти, перебування яких пов'язане з невиконанням чи недотриманням умов, які висуває держава щодо переміщення» [5, с. 103].

Як справедливо стверджує Л.В. Ананко, «реадмісія у міжнародному праві є відносно новим поняттям, яке виникло після Другої світової війни в умовах відновлення зруйнованої європейської економіки. Посилюючи контроль за своїми державними кордонами та вдосконалюючи правила поводження з незаконними мігрантами, західноєвропейські держави почали укладати між собою відповідні угоди, які передбачали відповідальність сторін за нелегальний в'їзд або перебування власних громадян на території іншої країни» [1, с. 273–274]. Дійсно, після Другої світової війни в Західній Європі було укладено численні двосторонні угоди, які регулювали пропуск осіб на кордонах. Ці договори, зазвичай, включали зобов'язання прийняти назад власних громадян, яких інші держави мають намір депортувати. Коріння цього зобов'язання простежуються раніше. Так, в 1851 році в рамках Німецької конфедерації було укладено Договір Гота, в якому містився обов'язок «приймати назад тих осіб, які все ще є їхніми громадянами» [290, с. 38].

Під час Гаазької конференції 1930 року держави-учасниці одностайно висловилися за те, щоб приймати будь-яких своїх громадян, які можуть бути вислані з-за кордону [204]. Довоєнні угоди схвалюють принцип обов'язку реадмісії власних громадян держави. Договір про видворення іноземців, укладений між Бельгією та Францією в 1938 році, зобов'язує договірні держави повертати тих своїх громадян, яких видворили з території іншої договірної сторони. Ця домовленість розглядається як вираження загальної практики. Таким чином, можна зробити висновок, що зобов'язання прийняти своїх громадян, що були вислані з-за кордону, тобто реадмісії, існувало, щонайменше, вже в 1930-х роках.

Основою цього обов'язку є державний суверенітет. Якщо громадяни держави перебувають за кордоном, вони користуються її дипломатичним захистом З іншого боку, приймаюча держава, відповідно до принципу взаємності, має право вимагати повернення тих іноземців, яких вона з поважних причин не хоче приймати на своїй території. Таким чином, зобов'язання держави щодо реадмісії своїх громадян, які були вислані з-за кордону, випливає з відповідальності держави за добробут своїх громадян, а право держави вислати небажаних іноземців випливає з її суверенітету.

Більш пізні міжнародні договори підтверджують зобов'язання щодо реадмісії власних громадян. Так, принцип реадмісії власних громадян викладено в угоді між Службою міграції та натуралізації США та Комісією з питань працевлаштування та імміграції Канади щодо обміну депортованими особами між США та Канадою від 24 липня 1987 року [270]. В угоді зазначено, що депортовані особи, які є громадянами або громадяни Канади чи США будуть прийняті країною їхнього громадянства чи підданства відповідно до умов угоди. Повернення вимагає, щоб громадянство чи національність могли бути задовільно встановлені шляхом пред'явлення свідоцтва про народження чи хрещення, свідоцтва про натуралізацію чи громадянство, дійсного або простроченого паспорта або іншого доказу громадянства чи національності, який можна перевірити.

Зобов'язання щодо реадмісії постулюється в таких угодах як норма звичаєвого міжнародного права. У сучасній літературі ця ідея вважається настільки усталеною, що майже не піддається обговоренню, оскільки зобов'язання з реадмісії лишаються незмінними. Право на видворення, яке випливає з територіального суверенітету держави, співвідноситься з обов'язком реадмісії. Як писав Р. Плендер, «Здається, чітко встановлено як принцип міжнародного права, що кожна держава зобов'язана допустити свого громадянина на свою територію» [264]. Таким чином, особлива увага приділяється міждержавному аспекту, хоча, оскільки зобов'язання щодо реадмісії випливає з громадянства, воно, безумовно, не може вважатися суто міжнародним зобов'язанням. У цьому сенсі Г. Е. ван Панхейс пише: «Щодо інших держав держава зобов'язана допускати своїх громадян на свою територію; цей обов'язок відповідає праву вислання країни проживання згідно з міжнародним правом, обов'язок допуску існує лише щодо іноземних держав, а не щодо громадянина» [255].

Українська авторка С. М. Олійник пише про реадмісію як про особливий правовий інститут, який характеризується через:

«особливий предмет інституту (яким є група однорідних міжнародних відносин);

специфічний метод інституту (сукупність прийомів і способів, за допомогою яких міжнародно-правові норми, що утворюють інститут, здійснюють регулятивний вплив на визначену групу міжнародних відносин);

фактичну та юридичну однорідність і наявність специфічної загальної групи понять (змісту міжнародно-правового інституту реадмісії осіб притаманні поняття: «реадмісія», «запит про реадмісію», «стандартна реадмісія», «прискорена реадмісія», «помилкова реадмісія», «компетентні органи реадмісії», «Спільний комітет з питань реадмісії» тощо);

самостійний вплив на міжнародні відносини, що ним регулюються (нормами міжнародно-правового інституту реадмісії осіб регламентується окрема сфера суспільних відносин; сукупність значного нормативного

матеріалу, що забезпечує цілісне регулювання цих суспільних відносин)» [27, с. 43].

У своєму монографічному дослідженні С. М. Олійник формулює поняття інституту реадмісії осіб як «самостійного інституту в системі міжнародного права (частину комплексної галузі міжнародного міграційного права), що являє собою відокремлену сукупність принципів і норм, створених державами та іншими суб'єктами міжнародного права, покликаних регулювати міжнародні відносини у сфері приймання-передавання і транзитного перевезення нелегальних мігрантів» [28, с. 4].

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 в'їхати на територію відповідної держави з порушенням законодавства стосовно в'їзду, 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» [26].

Визнання основного обов'язку щодо реадмісії власних громадян включає в той же час процедурні обов'язки приймаючої держави. Зобов'язання щодо реадмісії власних громадян не повинно перериватися через невиправдані формальності та тягар доведення. Ознаки того, що зобов'язання щодо реадмісії було викладено в конкретні процедурні умови, можна знайти в останніх угодах про реадмісію. Однак державна практика недостатньо уніфікована, щоб дозволити встановити детальні правила щодо того, які документи є прийнятними доказами, або щодо того, яку форму

мають мати процедури реадмісії. У міжнародній практиці наявність паспорта в принципі розглядається як presumptio juris, але не як переконливий доказ громадянства [309, с. 256]. Якщо особа, яка підлягає видворенню, має дійсний паспорт, держава походження не може, однак, відмовити в прийнятті особи назад, якщо вона не може конкретно довести, що дана особа не має її громадянства. Якщо особа яка підлягає видворенню, не має дійсного паспорта чи іншого документа, що посвідчує особу, приймаюча держава повинна прийняти інші документи або непрямі докази громадянства особи. У сучасній практиці держав таке обґрунтування вважається достатнім.

Суд Європейського Союзу сформулював правило щодо реадмісії в своїй практиці наступним чином: «Принципом міжнародного права, яким договори ЄС не можуть нехтувати у відносинах між державами-членами, є те, що державам забороняється відмовляти своїм власним громадянам у в'їзді на свою територію чи проживанні. З цього слідує, що держави-члени, з міркувань публічної політики можуть там, де вони вважають за необхідне, відмовляти громадянину іншої держави-члена в перевагах, що надає принцип свободи пересування для працівників у випадках, коли такий громадянин отримує конкретну пропозицію від роботодавця, навіть коли вони не накладають подібних обмежень на власних громадян» [67].

Чіткий доказ громадянства, який часто не може бути наданий у запиті або вимагатиме непропорційно високих витрат, неможна вимагати, оскільки це означало б невиконання обов'язку держави визнавати. Як наслідок, держава не має права відмовити в реадмісії особам, чиє громадянство було підтверджено, з чисто формальних причин. Через відсутність єдиної практики, згідно з якою держава походження має приймати назад своїх власних громадян без пред'явлення дійсних проїзних документів, не можна визначити норму звичаєвого права, яка дозволяє передачу без проїзних документів. Однак держава, яка вимушена реадмітували, не має права порушити виконання зобов'язань щодо реадмісії, відмовляючись видавати тимчасові документи на заміну відсутніх.

Загалом, в компетенції кожної держави лежить визначення умов, за яких видаються замінні документи. Зобов'язання щодо реадмісії з державою проживання пов'язане, відповідно до принципу добросовісності, з обов'язком не перешкоджати поверненню громадян. У цьому відношенні сучасні розробки в галузі повітряного транспорту є взірцевими. Держави-учасниці Конвенції ICAO [17] повинні прийняти як: заміну оригіналів проїзних документів документ із зазначенням обставин в'їзду та прибуття в аеропорт призначення, куди відповідній особі було відмовлено у в'їзді. Непропорційно тривалі затримки та перебільшені попередні умови для видачі проїзних документів і визнання замінних документів, які вважаються матеріально невиправданими, розглядаються як зловживання правами, якими володіє держава.

У зв'язку з застосуванням інституту реадмісії в міжнародному праві виникає питання наскільки тісним має бути політико-правовий зв'язок особи з державою, аби в держави виникав обов'язок здійснити реадмісію? Чи достатньо зв'язку громадянства, або може йтися про інші види зав'язків, наприклад, постійного проживання? Угоди про реадмісію, укладені після Другої Світової Війни містять лише окремі положення щодо реадмісії колишніх громадян. Таке зобов'язання залежить, переважно, від підтвердження громадянства запитуючої сторони. Практика реадмісії колишніх громадян у короткий термін існує в деяких чинних угодах. Наприклад, угода про реадмісію між Федеративною Республікою Німеччина та Республікою Болгарія 1994 року передбачає що зобов'язання охоплює також осіб «які були позбавлені болгарського громадянства за власним бажанням, не отримавши запевнення про натуралізацію від німецьких органів влади» [46].

Відповідний пункт міститься в пункті 1 статті 1 модельного проекту двосторонньої угоди про реадмісію між державою-членом ЄС та третьою державою, що запропонувала Рада ЄС. В цій типовій угоді зазначено, що зобов'язання щодо реадмісії застосовуються також щодо осіб, які були

позбавлені громадянства своєї держави після в'їзду на територію запитуючої сторони [204]. Це зобов'язання, однак, не застосовується, якщо зобов'язання щодо реадмісії ґрунтується на тому факті, що запитувана договірна сторона позбавила відповідну особу її громадянства після того, як ця особа в'їхала на територію запитуючої договірної сторони без, щонайменше, обіцянки натуралізації з боку запитуючої сторони.

В ранній літературі з міжнародного права відзначалося, що держава зобов'язана прийняти своїх колишніх громадян, якщо вони, принаймні, не набули нового громадянства [266]. Проте з огляду на різні позиції, висловлені з цього питання державами, існування такої норми як звичаєвої було сумнівним [238, с. 123]. Ті, хто висловлював думку проти обов'язку реадмісії, загалом базували цю позицію на аргументі про те, що при денатуралізації колишня країна походження не тільки звільняється від своїх зобов'язань перед відповідною особою без громадянства, а й від зобов'язань перед іншими державами. Цю позицію часто критикують як теоретично незадовільну та фактично неправильну. У принципі міжнародне право повинно передбачати, що існує держава, відповідальна за кожну людину. З цього випливає, що найближчим зв'язком особи з державою є той факт, що вона чи вона раніше були її громадянином. Підстави для існування такого зобов'язання вбачаються в обов'язку держав дбати про добробут своїх громадян (в тому числі, колишніх) і в територіальному суверенітеті держав [65, с. 380]. Держава, яка відмовляє в реадмісії колишнього громадянина, який з будь-яких причин став небажаним, покладає таким чином тягар на інші держави. Професор Х. Лессінг вказував, що таке ставлення є порушенням міжнародного права, оскільки відмова в реадмісії рівнозначна примусу інших держав приймати в себе небажаних осіб, чим порушується принцип правової рівності держав, тому перенесення тягаря відповідальності за власних громадян на інші держави через процедуру позбавлення громадянства є неприпустимим [238, с. 116]. Ще в XIX столітті професор Ф. Сторк наводив аргумент «вимоги впорядкованих міжнародних

відносин», який полягає в тому, що позбавлення громадянства не звільняє державу від зобов'язань, які вона має перед іншими державами, що випливають з визнання нею певної особи своїм громадянином. Наслідком цього є обов'язок утримувати своїх колишніх громадян, якими інші держави не хочуть бути обтяженими [297, с. 603]. Це зобов'язання переходить до іншої держави лише в разі надання нею особі громадянства.

Таким чином, згідно з міжнародним правом, громадянство означає постійну відповідальність держави за своїх громадян, в тому числі, за їхню реадмісію, якщо третя держава на законних підставах бажає їх депортувати. Хоча позбавлення громадянства передбачає односторонню відмову від права на захист, пов'язане з громадянством, одностороннє скасування зобов'язання щодо реадмісії неможливе. У такому випадку необхідне правонаступництво. Новий носій зобов'язання має взяти на себе зобов'язання щодо реадмісії попередньо взятої держави, інакше відбулося б неприпустиме негативне перекладання відповідальності з однієї держави на іншу [15, с. 120].

Разом з тим, кожна держава має право позбавитися небажаних іноземців, що вже знаходяться на її території. Як писав Х. Лесінг, «немає сумніву, що держава може законно передавати зобов'язання покладені на неї як на державу проживання. Правило неефективності односторонніх правових актів на шкоду третій особі є основоположним юридичним правилом саме по собі, без якого будь-який правопорядок між рівноправними суб'єктами не був би навіть мислимим. Таке порушення полягало б у видворенні колишніх громадян, а також у відмові їх знов прийняти, але не експатріації, що стосується безпосередньо інших держав» [238, с. 121].

З цього слідує, що обов'язок реадмісії припиняється лише якщо держава проживання погоджується на визнання такого проживання в будь-який спосіб, наприклад, шляхом надання громадянства. Однак, надання права проживання саме по собі ще не може розглядатися як прийняття зобов'язання держави походження щодо громадянина. Й. К. Блюнчлі сформулював це наступним чином: «Кожна держава зобов'язана повторно прийняти своїх

громадян до країни, якщо їх відправляють додому або виштовхують інші держави з громадянських міркувань. Жодна держава не має права відправляти своїх злочинців до третьої держави без її дозволу. Через завершену еміграцію розриваються зв'язки, якими до цього емігрант був прив'язаний до своєї колишньої батьківщини. Еміграція завершується коли громадянин залишає свою рідну країну з наміром припинити зв'язок з нею та приймається спільнотою іншої держави. Окрім вимоги щодо звільнення від громадянства, як це вимагають деякі держави, прийняття в нову спільноту є вирішальним, оскільки існує загальний інтерес згідно з міжнародним правом не створювати нових осіб без громадянства. Таким чином, існуюче членство в державніій громаді продовжується, доки його не замінить нове» [53, с. 345].

Якщо говорити про більш сучасних авторів, то, наприклад, в Енциклопедії міжнародного публічного права, що опублікована у 1985 році в Гейдельберзі поточний стан міжнародно-правового регулювання описаний наступним чином: «Якщо позбавлення громадянства відбудеться після того, як громадянин залишив свою державу та перебуває на території іншої держави, обов'язок реадмісії зберігається, оскільки інакше інша держава була б позбавлена свого законного очікування, що держава, чию національність мала особа, зобов'язана прийняти цю особу» [114, с. 422].

Відмова в реадмісії колишнього громадянина не обов'язково має на меті завдати шкоду та не потребує доказів такого наміру. Набагато важливішим є перенесення тягаря самої шкоди з приймаючої держави на державу громадянства чи колишнього громадянства. Таким чином, позбавлення громадянства чи відмова від громадянства безумовно не мають значення самі по собі, якщо іноземець прибуває в іншу державу. Однак, кожна держава зобов'язана по відношенню до будь-якої іншої держави утримуватися від дій, які можуть завдати шкоди останній, зокрема від дій, пов'язаних з подальшою присутністю іноземця. Достатнім доказом нанесення шкоди тут буде об'єктивний факт порушення інтересів іншої держави. Саме про це йдеться, наприклад, в статті 1 типової двосторонньої

угоди про реадмісію Ради Європейського Союзу, що стосується питання того, чи звільняється особа від громадянства запитуваної сторони після в'їзду на територію запитуючої сторони. Вирішальним фактором є не повідомлення про безгромадянство, а те, чи був прийнятий іноземець і чи в'їхав він легально чи нелегально без повідомлення держави походження, за умови, що зобов'язання вже існувало на момент надання обіцянки про надання місця проживання чи громадянства нової держави. Кожна наступна зміна статусу в принципі означає одностороннє позбавлення держави походження можливості здійснити реадмісію особи.

У зв'язку з наведеним постає також питання щодо обов'язку реадмісії іноземних громадян. Так, угоди про реадмісію, що укладалися після Другої світової війни містять правила щодо реадмісії осіб, які не є громадянами жодної з договірних сторін. Типовим для угод про реадмісію, укладених в 1950-1960-х роках є також зобов'язання здійснювати реадмісію осіб, які незаконно в'їхали на територію держави з території іншої держави, якщо держава в'їзду подає такий запит протягом певного терміну. Крім того, зобов'язання щодо реадмісії, як правило, залежали від періоду часу, проведеного нелегальним мігрантом на території іншої держави [272, с. 183].

В літературі, однак, зазначається, що угоди про реадмісію цього періоду не виправдали очікувань. Проблемним виявилося саме поняття «незаконний в'їзд», а також підтвердження часу та місця такого в'їзду. Інакше кажучи, виникли складні проблеми щодо доказування. У таких випадках осіб часто повертали шляхом прямих контактів між прикордонними органами без дотримання достатніх формальностей. Як правило, органи влади, що запитували про реадмісію, повинні були надати, щонайменше, конкретну інформацію, яка дозволяла б органам влади запитуваної держави встановити, що ці особи перетнули кордон без дозволу протягом періоду, передбаченого договором (як правило, від 7 до 15 днів). Однак, деякі угоди також вимагали доказів того, що певна особа фактично перетнула саме спільний кордон між

двома державами, а не, наприклад, в'їхала через територію третьої держави [204].

Зрозуміло, що такі докази часто було нелегко надати. Угоди про реадмісію, укладені в 1990-х роках врахували ці недоліки, і більше не прив'язували реадмісію до доказів чи обґрунтувань незаконного в'їзду. Натомість, вирішальним стало те чи був в'їзд із території однієї договірної сторони на суверенну територію іншої договірної сторони таким, що відповідав умовам в'їзду та проживання в останній. Ці зобов'язання доповнювалися детальними правилами щодо того як такі зобов'язання щодо реадмісії можуть бути доведені чи обґрунтовані.

Так, наприклад, спільна декларація щодо тлумачення та застосування деяких положень угоди про реадмісію між ФРН та Швейцарією зазначає, що в'їзд через зовнішній кордон однієї з договірних сторін має бути доведений або обґрунтований. Разом із доказом або обґрунтуванням в'їзду іноземця через зовнішній кордон на суверенну територію запитуючої сторони має бути обґрунтованим також в'їзд іноземця через територію запитуваної сторони [182].

Оскільки часто неможливо навести прямих доказів цього, важливо, аби угоди про реадмісію встановлювали можливість доведення або обґрунтування такого в'їзду за допомогою непрямих доказів. Так, стаття 2 Угоди про реадмісію між країнами Шенгенської зони та Польщею передбачає наступне:

на прохання сторони-учасниці договірна сторона, зовнішній кордон якої був пунктом в'їзду особи, яка більше не виконує умови в'їзду або візиту, що діють на території запитуючої сторони, повертає цю особу на свою територію без формальностей;

для цілей цієї статті зовнішній кордон означає перший перетин кордону, який не є внутрішнім кордоном сторін у розумінні Шенгенської угоди [115, с. 12].

Як і у випадку німецько-швейцарської угоди, обов'язок реадмісії залежить від недотримання умов в'їзду чи проживання та виїзду через зовнішній кордон договірних держав. Обидві угоди містять виняток із зобов'язання щодо реадмісії, якщо особа, яка в'їжджає на територію запитуючої сторони має дійсну візу чи дійсний дозвіл на проживання на території цієї договірної сторони, або їй було видано дійсний дозвіл на проживання після в'їзду. У такому випадку навряд чи було б розумним обтяжувати запитувану договірну сторону зобов'язанням щодо реадмісії, оскільки запитуюча сторона сама дала підстави для в'їзду шляхом видачі візи або дозволу на проживання. Таким чином, запитуюча сторона залишається відповідальною і після припинення права на проживання за подальшу долю іноземця, який законно в'їхав чи легально проживав на її території. Крім того, обидві угоди передбачають певні часові обмеження щодо виконання процедур реадмісії. Запитувана договірна сторона має відповісти на запит про реадмісію протягом 8 днів, і якщо зобов'язання прийнято – прийняти особу назад протягом одного місяця.

У німецько-швейцарській угоді міститься також поняття терміну реадмісії, відповідно до якого прохання про реадмісію не може бути подане, якщо іноземець підтверджено та з відома договірної сторони проживає на її території протягом більше одного року. Цей підхід, однак, не знайшов загального сприйняття. З наявних двосторонніх та багатосторонніх угод неможливо скласти єдину картину. Описані угоди між Німеччиною та Швейцарією та між шенгенськими країнами та Польщею обґрунтовують зобов'язання щодо реадмісії на тому факті, що запитувана держава дозволила в'їзд громадянам третіх держав на свою територію, які потім подорожували на територію запитуючої держави без необхідного дозволу на в'їзд або проживання.

Таким чином, саме фактичне проживання на території є причиною наступного порушення прав запитуючої держави внаслідок незаконного перетину спільного кордону. При цьому факт незаконного в'їзду чи

проживання не є вирішальним фактором. Швидше вирішальним фактором є надання візи чи іншого дозволу на проживання. Подальший в'їзд на територію третьої країни також виступає таким вирішальним фактором. Так, наприклад угода між Швейцарією та Словенією, укладена в серпні 1992 року, зобов'язує обидві сторони приймати без формальностей громадян третіх держав, які не відповідають або більше не відповідають передумовам для в'їзду чи проживання в іншій державі, за умови, що вони мають дійсну візу або дозвіл на проживання в іншій державі під час в'їзду на територію держави [204].

Іноді такі угоди містять також зобов'язання щодо реадмісії, які ґрунтуються або на незаконному перетині спільного зовнішнього кордону, або на наданні дозволу на проживання. Ідея про те, що відповідальність за громадянина третьої держави переходить до держави, яка надала право на проживання, незалежно від питання про фактичне місце проживання, може зустрічатися в інших двосторонніх чи багатосторонніх угодах про реадмісію, що засновані, головним чином, на факті незаконного в'їзду чи незаконного проживання в запитуючій договірній державі. Наприклад, типова угода ЄС встановлює, що «якщо особа, яка прибула на територію запитуючої Договірної Сторони, не відповідає чинним умовам для в'їзду або. проживання, і якщо ця особа має дійсну візу, видану іншою Договірною Стороною або дійсний дозвіл на проживання, виданий запитуваною стороною, ця Договірна Сторона повинна повторно прийняти таку особу без будь-яких формальностей за заявою запитуючої договірної сторони».

З обов'язку реадмісії, що склався в звичаєвому міжнародному праві, можна виділити ряд виключень. По-перше, воно може стосуватися осіб, які мають певне громадянство чи походять з певних регіонів в межах яких існує свобода пересування. По-друге, реадмісія може стати неможливою в разі, якщо під час перебування в запитуючій державі особа отримала статус біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту. З цього випливає, що, щонайменше, при легальній видачі візи, дозволу на проживання чи

перебування, або визнанні статусу біженця, держава що приймає все ж набуває певних обов'язків які можуть призвести до заборони реадмісії особи.

У світлі цього прикметно, що з формуванням Шенгенської зони зобов'язання щодо реадмісії перестало залежати від законності чи незаконності в'їзду особи відповідної договірної сторони, а стосується кожної держави, яка видала візу або право на проживання особі, яка незаконно перемістилася всередині Шенгенської зони та осіла в третій державі. Відповідні положення можна знайти також в угодах з між східноєвропейськими державами [299]. Ряд угод про реадмісію містять застереження щодо публічного порядку. Так, угоди між Швейцарією, Польщею та Словенією про взаємне скасування візових вимог містять застереження, згідно з яким кожна сторона може призупинити застосування положень цієї угоди повністю з міркувань громадського порядку, безпеки чи здоров'я, за винятком випадків, коли це стосується власних громадян. Подібні положення містяться в угодах між Польщею та Словаччиною, Австрією та Угорщиною [204]. Аналогічні норми можна знайти в типовому проєкти угоди ЄС, відповідно до якої після інформування іншої Договірної Сторони, кожна Договірна Сторона може призупинити дію цієї угоди шляхом подання повідомлення про можливі підстави, зокрема про міркування захисту державної безпеки, громадського порядку чи здоров'я населення. Договірні сторони повинні повідомляти одна одну про введення та скасування таких заходів по дипломатичних каналах. Після інформування іншої Договірної Сторони, кожна Договірна Сторона може припинити дію цієї угоди з міркувань публічного порядку шляхом подачі повідомлення, причому призупинення чи припинення угоди набуває чинності в перший день місяця, що настає за місяцем, у якому іншою Договірною Стороною було отримане повідомлення [71].

На відміну від застережень щодо публічного порядку, що містяться у згаданих вище угодах, це положення не дозволяє ухилятися від зобов'язань щодо реадмісії в окремих випадках. Призупинення угоди повинно

поширюватися на всю угоду в цілому, набуваючи чинності лише через певний час після направлення повідомлення. Якщо ж запит на реадмісію був поданий раніше, немає можливості ухилитися від його виконання шляхом простої затримки розгляду.

Міжнародні зобов'язання щодо реадмісії власних та іноземних громадян слід відрізняти від наявності в особи права на повернення. Однак, саме по собі існування права на повернення автоматично вказує на наявність зобов'язання щодо реадмісії. Вони є результатом еволюції індивідуального права на повернення до рідної держави, права міжнародних відносин і функцій громадянства як засобу визначення обов'язків у міжнародних правовідносинах. Таким чином, зобов'язання щодо реадмісії залежать від права, але не від бажання особи повернутися. Право на повернення не є правом особи вирішувати чи повертатися їй до своєї рідної держави, якщо держава проживання скасовує право на проживання [204].

Принцип реадмісії власних громадян є загальновизнаним у міжнародно-правових договорах. Завдяки єдиному opinio juris та послідовній державній практиці, його також можна вважати принципом міжнародного звичаєвого права. З міжнародного зобов'язання не перешкоджати заявам про реадмісію держав проживання та принципів добросовісності випливає, що держави походження не повинні ставити зобов'язання щодо реадмісії своїх власних громадян у залежність від формальних вимог, таких як, наприклад, надання дійсних документів. Крім того, відповідно до принципу добросовісності, країни походження зобов'язані співпрацювати у реадмісії своїх громадян та з цією метою видавати будь-які дублікати документів протягом розумного періоду часу.

Через відсутність достатньо репрезентативної державної практики та достатньо уніфікованого opinio juris, немає можливості говорити про існування загального зобов'язання країн походження здійснювати реадмісію своїх колишніх громадян. Однак, відповідно до принципів добросовісності, держава повинна приймати назад своїх громадян навіть у випадках, коли

вони відмовляються від громадянства, так і у випадках, коли вона позбавила їх громадянства, якщо тільки особа не отримала перед тим громадянство країни поточного проживання або третьої держави. Зобов'язання щодо реадмісії припиняється в разі, якщо держава проживання надає особі без громадянства право на постійне проживання або громадянство [214].

Через відсутність загальної світової чи хоча б європейської практики та opinio juris, неможна говорити про існування обов'язку реадмісії громадян третіх держав, що в'їхали на територію запитуючої держави через територію запитуваної держави. Проте принципи добросусідської поведінки є спільною відправною точкою щодо розвитку спільної європейської відповідальності за вирішення проблем неконтрольованих міграційних рухів. Відповідно до загальних принципів міжнародного права, держава зобов'язана перед сусідньою державою здійснювати реадмісію громадян третіх держав, якщо запитувана держава не запобігала в'їзду чи толерувала присутність на своїй території таких небажаних громадян третіх держав.

Існуюча система реадмісії ґрунтується на принципі двосторонності та формується значною правовою невизначеністю у виконанні договорів або зобов'язань звичаєвого права щодо власних громадян чи іноземних громадян. Це ускладнює створення єдиного міжнародного чи європейського стандарту. Наразі виглядає так, що політика держав у вказаних питаннях формується переважно на поверхневих національних інтересах, не визнаючи необхідності єдиного вирішення проблеми неконтрольованих міграційних рухів. Часто відбувається невиправдане поєднання проблеми реадмісії з фінансовими та економічними перевагами (про що докладно буде сказано в наступних підрозділах даного розділу), що може призвести до сприяння чи толерування неконтрольованої або нелегальної міграції, і таким чином перешкоджати більш ефективним превентивним заходам [298].

Очевидним є брак нормативно-правових актів щодо реадмісії громадян у сфері процедур репатріації та недостатність регулювання питання про реадмісію в разі зміни чи втрати громадянства. Наявні двосторонні угоди

щодо реадмісії вказують на чітку тенденцію до зобов'язання держав здійснювати реадмісію громадян третіх країн, які незаконно емігрували до іншої сусідньої держави.

Досі матеріальні та процедурні вимоги до держави, яка зобов'язана здійснити реадмісію, точно описані лише в декількох угодах про реадмісію. Саме тут проглядається необхідність розробки єдиних міжнародних та європейських стандартів, оскільки неконтрольовані міграційні рухи можна ефективно контролювати лише там, де існують передбачувані для особи та прості в застосуванні правила репатріації, які роблять нелегальну міграцію непривабливою [65, с. 143].

Процедури реадмісії та репатріації можуть бути швидкими та небюрократичними, якщо відповідний іноземець не має ані права проживання, ані користується захистом з гуманітарних чи будь-яких інших міркувань. Що більш чіткими і простішими є правила реадмісії у випадках незаконного в'їзду та проживання, то менше спокуси для подальшої нелегальної міграції буде виникати, оскільки буде зменшено шанс отримання права проживання у бажаній державі. З цієї причини, міжнародна та європейська система правил реадмісії має бути уніфікована наскільки це можливо та широко відома. Однак, це може відбутися лише після усунення слабких місць в існуючій системі, яка часто фактично винагороджує нелегальну міграцію. Тож і правила реадмісії слід формулювати у спосіб, щоб було зрозуміло, що зобов'язання щодо реадмісії вже існують відповідно до звичаєвого міжнародного права та так, аби сприяти закріпленню нових звичаїв.

1.2. Міграційні політики Європейського Союзу як базис для формування правової політики щодо реадмісії осіб

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» [8].

Політика ЄС щодо реадмісії є частиною ширшої політики, яка інтегрує міграцію та притулок у зовнішню політику ЄС. Ця ширша політична структура відома як «зовнішній вимір» політики ЄС у сфері міграції та надання притулку; цей термін визначає цілий набір політик, спрямованих на вирішення питань міграції та притулку через співпрацю з третіми країнами походження та транзиту. На європейському рівні міграційна співпраця з третіми країнами була чітко схвалена як частина більш інтегрованого підходу до управління міграцією на засіданні Європейської Ради в Тампере в жовтні 1999 року. Висновки з Тампере окреслили п'ятирічну програму створення так званої «зони свободи, безпеки та справедливості» в Європейському Союзі. Ця програма передбачала розробку спільної політики імміграції та надання притулку; управління міграцією в партнерстві з третіми країнами вважалося ключовим елементом цієї політики. Новаторські висновки Тампере закликали до «комплексного підходу до міграції, що стосується політичних питань, питань прав людини та розвитку в країнах і регіонах походження та транзиту», а також до «більшої узгодженості внутрішньої та зовнішньої політики Союзу» [300]. Це означало чітке та однозначне визнання необхідності інтеграції цілей міграції та надання притулку в зовнішні відносини ЄС з огляду на створення зовнішньої політики у сфері юстиції та внутрішніх справ (ЮВС) на основі співпраці з третіми країнами.

Проте вже на початку 1990-х на рівні Європейської Комісії та Європейської Ради виникли дискусії та пропозиції щодо необхідності більш комплексного підходу до політики надання притулку та міграції та їх координації із зовнішніми відносинами ЄС. Ще в 1991 році в Повідомленні Комісії про імміграцію вказувалося на «більш широке включення міграції в зовнішню політику Співтовариства» з метою «протистояти зовнішньому міграційному тиску» [112, с. 18].

Це повідомлення включало перші роздуми про те, як усунути так звані «корінні причини» міграції, і запропонувало включити низку положень до майбутніх угод про співпрацю з третіми країнами. Він також містив першу пропозицію щодо розробки «загальних принципів і процедур для репатріації іммігрантів з нелегальним статусом» з однієї з (на той час дванадцяти) держав-членів до третьої країни [112, с. 54]. У грудні 1992 року Європейська рада в Единбурзі прийняла «Декларацію про принципи, що регулюють зовнішні аспекти міграційної політики» [174]. Декларація підтвердила, що «координація дій у сфері зовнішньої політики, економічного співробітництва та імміграційної політики та політики надання притулку з боку Співтовариства та його держав-членів може […] значно сприяти вирішенню питання міграційних рухів». У заяві визнається детальний перелік факторів, які б зменшили міграційні рухи до Європи, включаючи як вимушену міграцію, так і міграцію з економічних причин; Співтовариство та його держави-члени взяли на себе зобов’язання усунути такі фактори з метою покращення політичних та соціально-економічних умов у державах походження сприяння та у довгостроковій перспективі зменшенню міграційного тиску.

Що стосується реадмісії, Співтовариство та його держави-члени взяли на себе зобов’язання працювати над двосторонніми або багатосторонніми угодами з третіми країнами походження та транзиту, і вони запропонували пов’язати свої загальні зовнішні відносини з третіми країнами зі ступенем співпраці останніх у питаннях реадмісії. Під час свого першого засідання в листопаді 1993 року Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ продовжила дослідження ідеї зв’язку цілей політики міграції та надання притулку з іншими сферами політики. Зокрема, Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ запропонувала використовувати «вигідні» угоди про співпрацю з третіми країнами в економічній сфері та сфері розвитку, щоб отримати їхню співпрацю у сферах міграційного контролю та реадмісії [78, с. 153]. У цих ранніх документах зовнішньої міграційної політики ЄС вже

можна визнати співіснування двох різних підходів до співпраці з третіми країнами, які К. Босвелл визначила як «підхід, орієнтований на контроль» і «підхід, орієнтований на запобігання» [78, с. 620]. Перший зосереджений на зовнішньому міграційному контролі, боротьбі з нелегальною міграцією, полегшенні реадмісії та утриманні шукачів притулку в регіоні походження, тоді як другий спрямований на фактори, які впливають на міграцію в країнах походження, беручи до уваги те, як політичний, економічний, розвиток, питання торгівлі та інших зовнішніх відносин, що впливають на міграцію. Весь розвиток зовнішньої політики ЄС у сфері міграції та надання притулку характеризується напругою між цими двома підходами. На різних етапах їх намагалися збалансовано поєднати їх (особливо з ініціативи Комісії), але, дивлячись на всю 30-річну еволюцію цієї сфери політики, можна відзначити, що підхід, орієнтований на контроль, переважав над підходом, орієнтованим на профілактику.

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 з питань правосуддя та внутрішніх справ обговорювала зв'язок «Європейських угод, інших угод про асоціацію або співпрацю та практики третіх країн щодо реадмісії нелегальних іммігрантів» [99].

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 [78, 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 [216, с. 17].

2001-2002 роки були вирішальними для введення в дію політики ЄС щодо зовнішньої міграції та притулку. Засідання Європейської Ради в Санта-Марія-де-Фейра (червень 2000 року) і в Лакені (грудень 2001 року) підтвердили намір розробити спільну міграційну політику з сильним зовнішнім виміром. У червні 2002 року Європейська рада в Севільї встановила нові відповідні правила щодо зовнішнього виміру міграційного контролю. У Севільї було вирішено: включити до всіх майбутніх угод ЄС про асоціацію та співпрацю з третіми країнами стандартний пункт про спільне управління міграцією та обов'язкову реадмісію; пропонувати фінансову та технічну допомогу третім країнам з метою забезпечення їхньої співпраці в управлінні міграцією, прикордонному контролі та реадмісії; а також запровадити «політику санкцій» у випадку, якщо треті країни не надають належної співпраці. Останнє положення ознаменувало значну зміну стратегії, оскільки воно вперше запровадило, поряд із політикою допомоги та підтримки третіх країн на основі «позитивних стимулів», можливе застосування каральних заходів (так званих «негативних стимулів») проти треті країни, які вважаються невиправдано небажаними співпрацювати з питань міграційного контролю та реадмісії [2, с. 529].

У листопаді 2002 року Європейська рада з міжнародних відносин погодилася реалізувати Севільські висновки на практиці. Були встановлені критерії для прийняття рішення про те, до яких третіх країн звертатися для активізації співпраці у сфері міграції і на основі цих критеріїв він визначив дев'ять країн для цільових цілей: Албанія, Китай, Югославія, Лівія, Марокко, Росія, Туніс, Туреччина та Україна. Рада також прийняла рішення щодо змісту стандартної «застереження про управління міграцією», яка має бути включена до всіх майбутніх угод про асоціацію та співпрацю [180].

У той же час Комісія отримала повноваження укладати юридично обов'язкові окремі угоди про реадмісію – завдання, яке незабаром виявилося 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 СЗП мало що можна запропонувати взамін» [81]. Європейська рада в Севільї 2002 року дійшла висновків, що позитивні умови торгівельних 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 торгівельні 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 програшним: «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» [212].

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 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 [180].

Водночас, жодного «батога» у вигляді погроз чи санкцій не передбачалося. Підсумки європейського саміту в Севільї посилили 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 двосторонні угоди… регулюючи конкретне зобов'язання щодо реадмісії громадян інших країн та осіб без громадянства» (стаття 75, ч. 1 і 2) [39].

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 рік) та Марокко (2000 рік), «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 законодавство 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» [256].

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 з мобільності [78, с. 154].

В рамках глобального підходу до міграції партнерства з мобільності стали основним інструментом співробітництва. Вони мають фору політичної декларації, що укладається з третьою країною-партнером від імені Європейської комісії. Цей інструмент спрямований на краще управління рухом осіб між ЄС та державами-партнерами шляхом полегшення легальної міграції та боротьби з нелегальною міграцією та створення зв'язку між міграцією та розвитком. Як пишуть Р. Кунц, С. Лавене та М. Паніззон, партнерства з мобільності «вкоренилися в глобальному політичному дискусрі щодо управління міграцією», деполізитуючи це питання та створюючи більш нейтральний технократичний підхід до управління кордонами, що ґрунтується на нормах, процедурах та кращих практиках, та успіх якого можливо виміряти [229, с. 343].

Новий подих спільна європейська політика щодо реадмісії отримала з напрацюванням Європейської політики сусідства (далі - ЄПС), що була започаткована в травні 2004 року Європейською Комісією із прийняттям «Стратегічного плану ЄПС» [183]. Політика ґрунтувалася на ініціативі «Ширша Європа – Сусідство, нова структура для відносин з нашими східними і південними сусідами» [87]. 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» [217, 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» [231, 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 communataire 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 [69, 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 документах значна частина розділу, присвяченого співробітництву в галузі правосуддя та внутрішніх справ», зосереджена на зміцненні співпраці з управління легальною та нелегальною міграцією (у поєднанні з реадмісією нелегальних мігрантів), прикордонному контролю і боротьбі з торгівлею людьми і контрабандою [191].

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 [281, p. 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 [9] 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 ЄС 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 [105], що охоплювала охоплюючи як громадян, так і негромадян держав-учасниць, а в липні 1995 року Рекомендацію щодо керівних принципів, яких слід дотримуватися при складанні протоколів щодо виконання угод про реадмісію [57, 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 включити 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 [97]. 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, 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 випливати з явної внутрішньої компетенції в цій сфері [51, 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 [288, 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» [78, p. 156]. 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, поєднала 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) [110];

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 (ДФЄС) 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» [32].

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 ДФЄС), що стало суттєвим посиленням позиції Парламенту порівняно з Амстердамською угодою, за якою Парламент лише надавав необов'язковий висновок.

Подальший розвиток політики ЄС щодо реадмісії пов'язаний з ухваленням в 2009 році Європейською Радою так званої Стокгольмської програми, що стала набагато детальнішою за попередні, хоча за змістом відповідала документам, що їй передували. Відповідно до неї, «укладення ефективних та дієвих угод про реадмісію» було згадано серед заходів боротьби з нелегальною міграцією [304].

Таким чином, боротьба з нелегальною міграцією стала лейтмотивом політики ЄС в галузі реадмісії. Для стандартизації та оптимізації взаємодії у цих сферах було створено спеціальні організації, такі як EASO – Європейське бюро з питань надання притулку (2010) та Frontex – Агентство ЄС із безпеки зовнішніх кордонів (2004). Проте їхня діяльність виявилася обмеженою відсутністю достатніх повноважень та нестачею кадрів.

Стандартизація також торкнулася відповідальності країн за рішення про прийом шукачів притулку. Так, згідно з прийнятим у 1990 році, а потім переглянутим у 2003 та 2013 роках Дублінським регламентом відповідальність за розгляд заяв про надання притулку лягала на «країни першого в'їзду» [4].

Реалізація зазначених угод та договорів супроводжувалася зростанням залучення наднаціональних акторів у розвиток національної міграційної політики членів ЄС. Це спровокувало напруженість у взаємодії національних урядів та інститутів ЄС у цій сфері, яка посилилася в умовах європейської міграційної кризи. Особливо помітною стала опозиція країн Вишеградської групи, насамперед Польщі та Угорщини, а також інших організацій таких як, наприклад, Мед-5, які наполягали на посиленні міграційної політики, посиленні контролю за зовнішніми кордонами ЄС. Політична консолідація таких організацій дозволила запустити процеси трансформації міграційної

політики у ЄС, які були орієнтовані насамперед на її посилення та сек'юритизацію.

Захист зовнішніх кордонів ЄС від незаконного в'їзду громадян третіх країн та координація міграційних потоків були покладені на Frontex, повноваження якого у 2016 році суттєво розширилися у рамках перетворення організації на Європейську агенцію з прикордонної та берегової охорони [3]. Frontex отримав право постійної присутності у країнах – членах ЄС, а відповідно до положень зазначеного документа (ст. ст. 13, 15, 19, 40 та ін.) виявився вправі вимагати від них виконання рекомендацій щодо подолання потенційних загроз зовнішнім кордонам ЄС.

У 2019 році Frontex зазнав чергової реформи, завданням якої стало розширення мандата Агентства за рахунок збільшення постійного корпусу з 1,5 тис. осіб. 2016 р. до 10 тис. осіб до 2027 року [161]. Передбачається, що цього буде достатньо для «ефективного задоволення існуючих та майбутніх потреб» для реалізації прикордонних операцій та операцій із повернення (нелегальних мігрантів. – Прим. авт.) з ЄС до третіх країн, у тому числі у рамках швидкого реагування на майбутні кризи».

З метою нівелювання потенційних майбутніх загроз на зовнішніх кордонах актуалізується концепція активного управління міграцією, яка передбачає реалізацію необхідних для цього заходів у третіх країнах, що потребує ще більшого розширення мандату Агентства [128]. Таке формулювання дозволяє говорити про те, що підготовка ЄС до чергового європейського витку міграційної кризи, що почалася 2021 р., велася досить давно.

Примітно, що попри підкреслену декларацію прихильності фундаментальним правам людини щодо нелегальних мігрантів, у зазначеному вище документі йдеться, мабуть, лише про європейські держави. Про це свідчать численні дані про незаконне висилання мігрантів, а також регулярному порушенні прав нелегальних мігрантів та шукачів притулку.

1.3. Ініціативи ЄС в галузі контролю міграції та реадмісії в Середземномор'ї та Східній Європі

Перед тим як перейти до аналізу договорів про реадмісію як компоненти зовнішньої міграційної політики ЄС, слід розглянути основні європейські ініціативи співробітництва в питаннях реадмісії в двох основних регіонах, де відбувається таке співробітництво – Середземномор'ї та Східній Європі. Розпочати слід з першого, оскільки саме в цьому напрямку ЄС протягом тривалого часу вбачав для себе основні міграційні ризики, і саме тут сформувалися відповідні підходи, що пізніше застосовувалися і в Східній Європі. Це дозволить показати широку картину співробітництва ЄС з третіми країнами в міграційних питаннях

Політика ЄС щодо країн Середземномор'я охоплює два види ініціативи співпраці:

багатосторонні ініціативи за участі ЄС, його держав-членів і країн партнерів, що збираються в рамках одного форуму;

двосторонні ініціативи, індивідуально спрямовані на відповідні треті країни.

Багатосторонній діалог у Середземноморському регіоні в основному відбувався в рамках Євро-Середземноморського партнерства (ЄСП), також відомого як «Барселонський процес», започаткованого на Євро-Середземноморській міністерській конференції, що відбулася в Барселоні в листопаді 1995 року, на основі Повідомлення Комісії щодо зміцнення середземноморської політики ЄС у жовтні 1994 року «Встановлення євро-середземноморського партнерства». ЄСМ було створено як комплексний багатосторонній форум для діалогу та співпраці на регіональному рівні між ЄС, його (на той час п'ятнадцятьма) державами-членами та (спочатку дванадцятьма) середземноморськими третіми країнами. Зараз партнерство, яке перейменовано на «Союз для Середземномор'я» (СдС), нараховує разом із європейськими інституціями 43 члени: 28 держав-членів ЄС та 15 третіх

країн у Південному та Східному Середземномор'ї, а саме: Албанія, Алжир, Боснія та Герцеговина, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Мавританія, Монако, Чорногорія, Марокко, Палестина, Сирія (відсторонена в 2015 році), Туніс, Туреччина, а також державу-спостерігача Лівію [186].

Важливо згадати, що з Барселонським процесом пов'язана інша важлива субрегіональна ініціатива співробітництва, зосереджена на міграції, а саме Діалог 5+5 щодо міграції в Західному Середземномор'ї, започаткована в 2002 році. На відміну від ЄСП, в ньому беруть участь не інституції ЄС, а п'ять європейських країн (Франція, Італія, Мальта, Португалія, Іспанія) та п'ять третіх країн Середземномор'я (Алжир, Лівія, Мавританія, Марокко, Туніс), за участі Міжнародної організації міграції (МОМ), Міжнародної організації праці (МОП) та Міжнародного центру міграційної політики розвитку (МЦМПР) в якості спостерігачів. Діалог 5+5 зосереджений, головним чином, на боротьбі з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, спільному управлінні кордонами та обміні інформації, але він також (хоч і меншою мірою) стосується трудової міграції, інтеграції мігрантів, спільного розвитку та захисту прав мігрантів. Він пропонує комплексну структуру, яка також спрямована на сприяння розвитку двосторонніх ініціатив між окремими державами-членами та країнами Північної Африки [213].

Повертаючись до Барселонської декларації, слід зазначити, що вона ставить три широкі цілі для ЄСП:

створити «спільну зону миру та стабільності»;

створити «територію спільного процвітання» шляхом створення зони вільного ринку;

розвивати «людські ресурси» та сприяти «розумінню між культурами та обмінам між громадянськими суспільствами».

Ці три цілі відповідають трьом сферам діалогу і співробітництва:

з питань політики та безпеки;

з економічних і фінансових питань;

з соціальних і культурних питань [301].

Незважаючи на те, що проблематика міграції стосується всіх трьох цих тем, вона розглядається, як правило, лише в рамках третьої аби, за словами Ф. Пасторе, «уникати вибору між питанням безпеки чи економікою міграції» [258, с. 12]. Через це, у рамках своєї «третьої опори» Барселонська декларація містить два твердження щодо міграції:

учасники визнають важливість ролі міграції в їхніх стосунках. Вони погоджуються зміцнювати співпрацю для зменшення міграційного тиску, серед іншого, через програми професійної підготовки та програми допомоги для створення робочих місць. Вони зобов'язуються гарантувати захист усіх прав визнаних чинним законодавством, мігрантів, які законно проживають на їхніх відповідних територіях;

у сфері нелегальної міграції вони [учасники] вирішують налагодити тіснішу співпрацю. У цьому контексті партнери, усвідомлюючи свою відповідальність за реадмісію, погоджуються прийняти відповідні положення та заходи за допомогою двосторонніх угод або домовленостей з метою реадмісії своїх громадян, які перебувають на нелегальному становищі.

Декларація, очевидно, поєднує підхід, орієнтований на запобігання, у першому твердженні з підходом, орієнтованим на контроль, у другому твердженні. Як зазначив той самий Пасторе, ці дві пропозиції представляють, відповідно, інтереси третіх країн Середземномор'я та інтереси держав-членів ЄС. Важливо, що інтереси партнерів були проголошені окремо, і в той час як співробітництво щодо зменшення міграційного тиску було оформлене в досить загальних термінах, співпраця щодо реадмісії передбачала більш точне зобов'язання [257, с. 110].

В реальності така комбінація виявилася не дуже плідною, оскільки в наступні роки співпраця у сфері міграції в рамках ЄСП не досягла істотного прогресу. Євро-середземноморські міністерські зустрічі, що відбулися після цього, просто підтвердили зобов'язання учасників посилити міграційну співпрацю, але не принесли жодних конкретних результатів. Частково це було пов'язано з високою чутливістю та складністю питання, а також із

складністю поєднання інтересів і пріоритетів держав-членів ЄС і країн-партнерів. Однак, тупикова ситуація Барселонського процесу у сфері міграції також була пов'язана з тим, що партнерство було зосереджене, головним чином, на другій своїй меті, тобто зміцненні економічної співпраці та створенні зони вільної торгівлі Середземномор'ї, разом із питаннями безпеки. І навпаки, під час них, як правило, нехтували третьою опорою соціокультурного діалогу, який включав співробітництво в сфері міграції [257, с. 111].

На Паризькому саміті для Середземномор'я, що мав місце в липні 2008 року, голови держав і урядів Євро-Середземноморських країн ухвалили рішення про створення Союзу для Середземномор'я (СдС) як продовження та розвитку ЄСМ. Еволюціонування ЄСП в СдС мало на меті відновити багатостороннє євро-середземноморське співробітництво та зробити його більш оперативним через започаткування нових регіональних та субрегіональних проектів. Проекти СдС стосуються сфер економіки, навколишнього середовища, енергетики, транспорту, освіти, охорони здоров'я, міграції та соціальних питань, але ініціативи щодо міграції в них залишаються найменш розвинутими навіть в останні роки [193].

Паралельно з розвитком багатостороннього діалогу, ЄС запустив також ініціативи двостороннього співробітництва в Середземноморському регіоні. Для цілей цієї роботи, спочатку ми проаналізуємо ініціативу двостороннього співробітництва, засновану на юридично обов'язкових міжнародних договорах, а, по-друге, політичну ініціативу, започатковану через десять років, на основі двосторонніх планів дій. Ці дві ініціативи взаємопов'язані, оскільки остання спирається на інституційну структуру першої.

Починаючи з початку 1990-х років Європейська комісія провела переговори та уклала низку угод про асоціацію з країнами Середземномор'я, які отримали загальну назву «євро-середземноморські угоди». Перші такі угоди були підписані з Тунісом [125] у 1995 році та Марокко [124] в 1996 році та набули чинності у березні 1998 року та у березні 2000 року відповідно. Ці

угоди встановили умови для співробітництва між ЄС, його державами-членами та кожною країною-партнером у різноманітних сферах, включаючи:

політичний діалог;

економічне співробітництво;

торгівлю, конкуренцію та фінансове співробітництво;

соціальні та культурні проблеми.

Подібно до ЄСП, більша частина цих угод була присвячена економічному співробітництву та торгівлі, тоді як політичний діалог і соціокультурне співробітництво розглядалися як допоміжні питання. В обох договорах співпраця в сфері міграції розглядалася як соціальна проблема в рамках розділу «Діалог з соціальних питань» (частини 2 та 3 статті 69 кожної угоди) та «Співробітництво у соціальній сфері (частина перша статті 71).

Згідно зі статтею 69, сторони зобов'язалися вести «регулярний діалог» з різних питань, пов'язаних з міграцією, поєднуючи комплексний підхід до міграції (діалог щодо рівного поводження, соціальних прав та інтеграції мігрантів, які законно проживають) із безпекою та підходом, орієнтованим на контроль (діалог про нелегальну міграцію та реадмісію).

Стаття 71 встановлює пріоритетний список проектів для консолідації співпраці та визначає пріоритетність двох пов'язаних з міграцією ініціатив, перша з яких орієнтована на запобігання («зменшення міграційного тиск, зокрема шляхом покращення умов життя, створення робочих місць та розвитку підготовки в регіонах походження мігрантів»), а друга зосереджена на реадмісії нелегальних мігрантів («переселення тих, щодо кого здійснюється репатріація через їх нелегальний статус згідно із законодавством відповідної держави»).

Однак, як пишуть С. Лавене та Е. М. Учарер, ця комбінація підходів не була збалансованою, і «скоріше євро-середземноморські угоди мали чітку оборонну спрямованість» [236, с. 113]. Про це свідчить той факт, що обидва пріоритетні заходи, перелічені у статті 71, були фактично спрямовані на зменшення міграційних потоків до Європи. Крім того, стаття 66 обох

договорів виключає право нелегальних мігрантів користуватися соціальним захистом у приймаючій країні.

Що стосується співробітництва у сфері реадмісії, то, як було зазначено вище, обидві угоди містили зобов'язання щодо діалогу у сфері «нелегальної міграції та умов, що регулюють повернення осіб, які порушують законодавство про право на перебування та право на поселення в приймаючій державі». Крім того, угода з Мороко включала також Спільну декларацію щодо реадмісії, в якій сторони погодилися прийняти на двосторонній основі відповідні положення та заходи щодо реадмісії власних громадян.

Через включення до євро-середземноморських угод про асоціацію положень щодо реадмісії, які зобов'язують сторони прийняти положення про реадмісію на двосторонньому рівні, ЄС фактично підтримав переговори та укладення двосторонніх угод про реадмісію між державами-членами та середземноморськими третіми країнами, що стали поширеними у другій половині 1990-х років.

І дійсно, наступні угоди про асоціацію (з Йорданією у 1997 році [120], з Єгиптом у 2001 році [121], з Ліваном [122] і Алжиром [123] у 2002 році) містили у своєму тексті конкретні положення про реадмісію. Це положення дещо відрізнялося в кожній угоді, але загалом воно базувалося на «стандартному застереженні про реадмісію», узгодженому Радою в 1996 році та зміненому Радою після набрання чинності Амстердамським договором у 1999 році, коли ЄС отримав право укладати угоди про реадмісію [262, с. 199–200].

Положення про реадмісію в цій новій генерації євро-середземноморських угод, як правило, включали:

підтвердження зобов'язання щодо реадмісії власних громадян згідно з міжнародним звичаєвим правом;

зобов'язання укладати в майбутньому угоди про реадмісію з державами-членами, які цього вимагатимуть (після 1999 року – безпосередньо з ЄС), аби сприяти виконанню цього зобов'язання;

Зобов'язання узгодити зобов'язання щодо реадмісії також стосовно громадян третіх держав.

Подальший розвиток цих ініціатив пов'язаний з започаткованою в травні 2004 року Європейською політикою сусідства, яка стала новою політичною основою для відносин ЄС із сусідніми країнами на Сході та Півдні, і вона проваджується через двосторонні Плани дій, що встановлюють керівні принципи співпраці для кожної конкретної третьої країни. Такі документи містять положення щодо порядку денного політичних та економічних реформ та стратегічних цілей співробітництва між ЄС та державою-партнером в різних сферах політики. З цієї причини, хоча ЄПС забезпечує загальну структуру співробітництва вона переважно вважається двосторонньою політикою, що існує між ЄС та державою-партнером.

На відміну від євро-середземноморських угод про асоціацію, ЄПС та її Плани дій не є правовими інструментами: вони не містять жодних правових зобов'язань, лише політичні домовленості [233, с. 813]. ЄПС базується на ідеї, що ЄС має прагнути до розвитку зони процвітання та дружнього сусідства з країнами, з якими ЄС має тісні мирні відносини та відносини співробітництва. Вона пропонує сусіднім країнам привілейовані політичні відносини та максимально можливу економічну інтеграцію з ЄС на основі спільних цінностей, таких як демократія, верховенство права та повага до прав людини.

У сфері міграції щодо південних сусідів, порівняно з ЄСМ (яка, як говорилося вище, виявилася недостатньо ефективною) ЄПС мала на меті сприяти більш орієнтованому на партнерство підходу, побудованому на глибшому розумінні та розгляді інтересів та пріоритетів країн-партнерів, а також створенні надійних стимулів в обмін на співробітництво в сфері міграції. ЄПС охоплює більш комплексну стратегію, вбудовуючи міграційний контроль у ширшу міграційну політику щодо країн-сусідів ЄС [145].

Однак, реалізація ЄПС показала ряд спільних рис з попередніми стратегіями, оскільки все ще базувалася на обумовленості реадмісії вимогами

політики. Дійсно, аби «скористатися перспективою більш тісної економічної інтеграції», ЄС очікує, що сусідні країни «продемонструють спільні цінності та ефективне впровадження політичних, економічних та інституційних реформ, у тому числі, узгодження законодавства у сфері acquis».

Наближення до стандартів ЄС дійсно є однією з головних цілей, які просуває ЄПС [233, с. 820–821]. У сфері міграції ЄПС відображає міжсистемний підхід ЄС, оскільки вона пов'язує фінансову допомогу, економічну інтеграцію та спрощення візового режиму зі спільним управлінням міграцією та прикордонним контролем [73, с. 227].

Оскільки питання правосуддя та внутрішніх справ лишаються центральними у цій новій політиці, співробітництво у сфері міграції залишилося, передусім, орієнтованим на безпеку. Це недвозначно зазначено в Стратегічному документі ЄПС від травня 2004 року: «управління кордонами, ймовірно, буде пріоритетом у більшості Планів дій…Таким чином, Плани дій повинні включати заходи щодо підвищення ефективності управління кордонами, такі як підтримка створення та навчання корпусу професійних невійськових прикордонників та заходи для підвищення безпеки проїзних документів. Метою має бути полегшення пересування людей, зберігаючи та покращуючи високий рівень безпеки» [142].

Що стосується південного сусідства, ЄПС, здається, особливо зосереджена на боротьбі з нелегальною міграцією, прикордонному контролі та управлінні нелегальною міграцією. Це чітко випливає з Планів дій з Мороко [270] та Тунісом [118], ухвалених в липні 2005 року: в обох документах частина розділу «Співробітництво в галузі правосуддя та внутрішніх справ» зосереджена на зміцненні співпраці з управління легальною та нелегальною міграцією (у поєднанні з реадмісією нелегальних мігрантів), прикордонному контролі, боротьбі з торгівлею людьми та контрабандою.

Ці положення чітко відображають головні інтереси ЄС (тобто оббмеження міграційних потоків до Європи) та розуміння ЄС змін, які мають

бути здійснені сусідніми країнами у сфері міграції та надання притулку, але вони ігнорують загальну політик та інтереси третіх країн, швидше створюючи для ЄС буферну зону з держав, що повинні брати на себе відповідальність за контроль міграції та транзиту.

Станом на зараз, дев'ять з дев'ятнадцяти існуючих планів дій містять положення про переговори та укладання угоди про реадмісію з ЄС, а ще два плани дій містять більш загальне зобов'язання розпочати діалог про реадмісію [51, с. 57]. На відміну від планів дій ЄСМ, плани дій ЄПС спільно погоджуються ЄС та відповідними державами-партнерами, вони мають тривалість від трьох до п'яти років з можливістю поновлення за взаємною згодою. Поряд зі спільними політиками, важливою особливістю планів дій ЄПС є диференціація: хоч вони і базуються на спільних принципах, кожен План дій розробляється окремо для кожної держави-партнера. Проте в більшості випадків, що вірно, наприклад, для планів дій Мароко та Тунісу, плани дій ЄПС відображають євроцентричний підхід, орієнтований на безпеку, який не враховує належним чином особливості держави-партнера, тобто її національні процеси реформ, відносини з ЄС, потреби, можливості та інтереси.

Плани дій ЄПС мають в своїй правовій основі існуючі угоди між ЄС та його сусідніми країнами, а саме угоди про партнерство та співробітництво зі східними сусідами та угоди про асоціацію з південними сусідами. Перші плани дій були розроблені з країнами, з якими ЄС вже мав одну з таких угод, що є діючою. Такі плани передбачають більш комплексний підхід до управління міграцією. Однак, міністри юстиції та внутрішніх справ зберігають значний контроль над цими процесами через сам факт того, що ЄПС спирається на інституційну структуру угод про асоціацію т угод про партнерство та співробітництво. Їхні відповідні ради, членами яких є офіційні особи та міністри держав-членів та країн-партнерів відповідають за затвердження планів дій та моніторинг їх виконання. Тож, як пише С. Лавене, «ЄПС, таким чином, можна розглядати як лабораторію, в якій порядок

денний контролю міністрів юстиції та внутрішніх справ конкурує з більш комплексним підходом Комісії» [231, с. 345]. Будучи двосторонньою політикою, ЄПС доповнюється багатосторонніми ініціативами, що спрямовані на подолання обмежень та отримання більш помітних та ефективних результатів у реалізації співпраці з країнами Середземномор'я в різних сферах політики, включно з міграційним контролем та реадмісією нелегальних мігрантів.

Міграційні політики ЄС щодо східних сусідів розвивалися на основі подібних політичних інструментів, але з суттєвою різницею у правовій базі. Питання контролю міграції тут повстало перед Союзом після розширення у 2004 році, що змінило геополітичну карту Центральної та Східної Європи. Білорусь, Молдова та Україна стали східними сусідами Євросоюзу. Спроможність цих країн контролювати та управляти міграцією стала актуальною для ЄС, оскільки впливала на його власний міграційний контроль, адже ці країни одночасно є країнами походження, призначення та транзиту міграційних потоків.

Всі три країни покривалися політикою Східного партнерства ЄС, а отже мали доступ до різних можливостей фінансування з метою підвищення спроможностей у сфері контролю та управління міграцією, причому для Молдови та України важливим стимулом тут виступає зближення з ЄС з метою отримання в ньому членства. В світлі цього ЄС може проводити два типи політики щодо країн східного партнерства:

пропозицію майбутнього членства через динамічний процес асоціації зі статусом кандидата;

спроби стабілізувати країну або регіон, пропонуючи співпрацю, але без більш тісної інтеграції з ЄС та без перспективи членства [283, с. 120].

ЄПС, по суті, відображає другий підхід, що однак не означає, що деякі з залучених до неї країн не зацікавлені в повному членстві в ЄС. Прикладом цього є Україна, яка в 2004 році стала частиною ЄПС, а в 2014 підписала Угоду про асоціацію з ЄС з перспективою повного членства. Порядки денні

асоціації та плани дій ЄПС містять перелік цілей, досягнення яких вимагає значних фінансових ресурсів, що надаються в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) [272] та фінансових інструментів ЄС, що підтримують впровадження політики сусідства.

Додаткові ресурси Східного партнерства спрямовані на підтримку двох конкретних ініціатив у двосторонньому руслі: Програми комплексної інституційної розбудови та Пілотних програм регіонального розвитку. Для реалізації цих програм з окремими державами-партнерами підписують спеціальні Меморандуми про взаєморозуміння. На багатосторонньому ріні існує п’ять регіональних флагманських ініціатив, які фінансуються з ЄІСП, а саме:

флагманська ініціатива з управління кордонами;

флагманська ініціатива підтримки малих і середніх підприємств;

флагманська ініціатива регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії;

флагманська ініціатива з запобігання готовності та реагування на природні та техногенні катастрофи;

флагманська ініціатива екологічного врядування.

У рамках першої з цих ініціатив ЄС розробляє широкий спектр політик та інструментів для вирішення наростаючих проблем міграції, безпеки, зовнішніх кордонів і притулку. Це робиться з повною повагою до прав людини та фундаментальних цінностей, яких повинні поважати та дотримуватися також східні партнери ЄС.

Ці дії ЄС доповнюються компетенцією та діями держав-членів, які в багатьох випадках (наприклад, щодо дозволів на проживання, рішень про надання притулку, прийому біженців, управління зовнішніми кордонами, тощо) зберігають свої виключні повноваження [130]. Таким чином, в сфері міграції компетенція предстає такою, що поділена між ЄС та державами-членами.

У 1993 році Європейська рада в Копенгагені сформулювала вимоги до держав-членів ЄС, відомі також як Копенгагенські критерії [докладно див., наприклад, 23]. Перший критерій – політична обумовленість і стабільність інституцій, необхідних для гарантування демократії, верховенства права, прав людини, поваги і захисту меншин. Це передбачає політичну стабільність у сфері міграції та наявність достатньо сильного міграційного законодавства, оскільки це частково входить до компетенції держав-членів ЄС. У статті 49 Договору про Європейський Союз йдеться про необхідність для держав-кандидатів поважати та демонструвати прихильність цінностям, переліченим у статті 2 того ж договору, до яких належать людська гідність, свобода, демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини [32].

Другим критерієм є функціонування та конкурентоспроможність ринкової економіки, що важливо для підтримки рівноваги внутрішнього ринку. Третій критерій передбачає прийняття acquis ЄС, включаючи інструменти як жорсткого, так і м’якого права. Держава повинна також повноцінно імплементувати acquis у публічній та приватній сферах. Четвертий критерій – стосується здатності самого ЄС прийняти державу та забезпечити їй імпульс до європейської інтеграції, що становить значну проблему у випадку держав Південного та Східного Середземномор’я, однак є менш вирішальним для держав Східної Європи.

Аби зміцнити свою зовнішню міграційну політику, ЄС встановлює партнерські відносини з країнами, що не входять до його складу, які співпрацюють в питаннях міграції, через так звані діалоги з питань міграції, мобільності та безпеки. Цей підхід було підкріплено в 2011 році шляхом прийняття оновленого Глобального підходу ЄС до міграції та мобільності (ГПММ), який забезпечує загальну основу оновленої зовнішньої та міграційної політики [301]. Акцент в ньому робиться на сприянні добре керованій мобільності, сприянні розвитку переваг міграції, посиленні міжнародного захисту та сприянню захисту прав людини мігрантів ГПММ реалізується через регіональні та двосторонні діалоги. У сфері міграції він

охоплює такі питання як спостереження та контроль зовнішніх кордонів, співпраця ЄС із країнами походження та транзиту мігрантів, захист прав біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту.

З міграцією пов'язаний також зовнішній вимір Простору свободи, безпеки і правосуддя (ПСБП), який не є зовнішньою політикою сам по собі, а скоріше продуктом внутрішнього розвитку, який існує для внутрішніх потреб [260, с. 11]. Зовнішній тиск, занепокоєння безпекою та зобов'язання в рамках ПСПБ змушують ЄС підвищувати свою компетенцію в реагуванні на міграційний тиск з боку третіх країн та на загрози, що можуть виникати через це. У зв'язку з цим, проблематика міграції включається в інструменти щодо політик сусідства.

Часто зовнішній вимір ПСБП пов'язують зі Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки Союзу (СЗППБ). Міграційний контроль полягає не лише в утриманні мігрантів або коригуванні легальних шляхів міграції до ЄС. Його також пов'язують з боротьбою зі злочинністю та тероризмом. Як наслідок, агентства ЄС, які не створені спеціально для міграційного контролю чи управління кордонами (EUROPOL, Eurojust, Frontex) тим не менш, займаються деякими питаннями, пов'язаними з міграцією. Зокрема, вони можуть укладати угоди з третіми країнами, включно з Україною, Білоруссю та Молдовою.

Угоди, які підпадають під дію ПСПБ та СЗППБ завжди містять положення про реадмісію, і такі угоди були укладені, в тому числі, з Грузією [43], Україною [91] та Молдовою [90]. Метою цих угод є повернення громадян третіх країн, нелегальних мігрантів і тих, хто не отримав притулку. На прохання держав-членів, країни-партнери повинні повторно прийняти на свою територію всіх громадян, які не відповідають або більше не відповідають умовам для в'їзду або проживання на території ЄС [78, с. 211]. Це також стосується випадків осіб, які були позбавлені громадянства, не набувши громадянства країни-члена ЄС. Правила угод з Україною та Молдовою допускають також реадмісію громадян третіх держав, що в'їхали

на територію ЄС з території відповідної країни. Це створює навантаження на Україну та Молдову, оскільки повернутий мігрант стає тягарем та можливим суб'єктом процедури подальшого повернення до країни походження. Кожна країна-партнер зобов'язалася також здійснювати реадмісію будь-яких громадян третіх країн, якщо відповідна особа має візу чи дозвіл на проживання, видані Грузією, Молдовою чи Україною та через їх територію незаконно потрапила на територію ЄС.

РОЗДІЛ 2. ПРАВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ РЕАДМІСІЇ ОСІБ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

2.1. Зміст, завдання та спрямованість європейських угод про реадмісію

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 [288, с. 353].

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 запитуваної 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 випливають з міжнародного права», включно з міжнародними конвенціями про права людини та право 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 [182].

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 [51, с. 72]. 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 [78, 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 реадмісіюю 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 [29, с. 263–264].

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 [198, 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 повернення 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 [78, с. 160].

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 укладати угоди про реадмісію одна з одною та з іншими країнами у своїх відповідних регіонах» [96]. 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 [78, с. 187]. ЄС стимулював ці розробки через пряму та непряму допомогу. 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 [127], а також стверджують численні дослідники. Так, К. Родьє визначив політику реадмісії ЄС як євроцентричну [277], а А. Ройг та Т. Хаддлстон порівняли переговори про реадмісію з «монологами ЄС, де з іншого боку мало інтересу» [278, 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 [288, 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 перешкоджали та подовжували переговори з обома країнами [278, 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 Європейської Комісії, реадмісію негромадян слід включати лише тоді, коли відповідній третій країні можна запропонувати відповідні стимули [145]. Проте Висновки Ради, які послідкували за оцінкою Комісії, виключили рекомендацію Комісії виключити положення щодо громадян третіх держав і продовжувати застосовувати його як загальне правило [98]. 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» [127], 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» [278, 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» [139]. 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» [145].

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» [146].

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 [278, 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 [146].

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 [145]. Однак, фактично треті країни не виявляють великого інтересу до таких заходів через обмеженість їхніх бюджетів [278, 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» [145]. 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 [288, с. 356].

Це призвело до того, що Комісія розробила так званий «пакетний підхід», згідно з яким ЄС ставить за стіл переговорів (можливо, безпосередньо на початку переговорів) узгоджений та спеціально розроблений «пакет» стимулів, який буде запропоновано третій країні в обмін на співпрацю з реадмісії. У своїй оцінці 2011 року Комісія рекомендувала застосовувати такий підхід всюди де це можливо включаючи зобов'язання щодо реадмісії в рамкові угоди з третіми країнами [145]. У своєму звіті щодо

реалізації глобального підходу до міграції та мобільності за 2014 рік Комісія повторила, що що повернення та реадмісія завжди повинні бути частиною збалансованої пропозиції ЄС третій країні та повинні бути пов'язані не лише з покращеною мобільністю, але й з іншими сферами політики, такими як торгівля , підприємство та промисловість [166]. Також у своєму плані дій щодо повернення Комісія підтвердила необхідність розробки «індивідуалізованих пакетів підтримки… аби допомогти певним країнам-партнерам виконати свої зобов'язання щодо реадмісії на практиці та підтримати переговори» [174].

Пакетний підхід було знов підтверджено в комунікаціях щодо створення нових рамок партнерства з третіми країнами в 2016 році. Пакети повинні були отримати форму так званих «компактів», що мали б стати «ключовими компонентами загальних відносин ЄС з третіми країнами походження або транзиту». Кожен такий договір мав би узгоджено та індивідуально поєднувати різні елементи політики, спрямовані на досягнення єдиної мети, тобто співпраці в управлінні міграцією, включаючи ефективне запобігання нелегальній міграції та реадмісію. Аби максимізувати вплив «всі політики ЄС, включно з освітою, дослідженнями, зміною клімату, енергетикою, навколишнім середовищем, сільським господарством, в принципі повинні бути частиною пакету» [147].

Однак пакетний підхід до переговорів про реадмісію тягне за собою ряд труднощів. 9 червня 2015 року Дімітріс Аврамопулус, Комісар з питань міграції, внутрішніх справ та громадянства, надіслав листа міністрам юстиції та внутрішніх справ щодо підвищення ефективності політики повернення та реадмісії ЄС. Документ у додатку підтверджує, що «торговельна політика та допомога розвитку повинні використовуватися для отримання важелів впливу у сфері реадмісії»; однак водночас він визнав, що «важелі впливу на рівні ЄС за межами правосуддя та внутрішніх справ дуже важко активувати через політичне небажання та правові обмеження» [101].

Крім того, як уявляється, заходи, які представляли б реальний стимул для третіх країн, а саме спрощення або звільнення від візового режиму та можливості легальної міграції, зазвичай виключаються державами-членами у випадках третіх країн, які мають значний міграційний характер, тому завдання успішного укладання угоди про реадмісію з цими країнами залишається особливо складним. Як зазначали А. Ройг та Т. Хаддлстон, «дуже сумнівно, що Комісія зможе розробити пакет морквин, який задовольнить смаки третіх країн і витрати на які країни-члени також готові проковтнути» [277, с. 377–378].

Разом із позитивними стимулами, Комісія також розглянула можливість вдатися до негативних стимулів, тобто запровадити санкції за відмову від співпраці. Ідея «політики санкцій» була вперше представлена Європейською радою в Севільї в 2002 році, як згадувалося вище в розділі. Севільські висновки встановили, що «недостатня співпраця з боку країни може перешкодити встановленню більш тісних відносин між цією країною та Союзом» крім того, якщо Рада «одноголосно визнає, що в разі коли третя країна показала невиправдану відсутність співпраці у спільному управлінні міграційними потоками», Рада може «прийняти заходи або позиції відповідно до Спільної зовнішньої політики та безпеки (СПБ) та інших політик Європейського Союзу» [180]. Однак, як пише ряд європейських дослідників, на практиці ця політика ніколи не проводилася в цьому плані, оскільки вважалася потенційно шкідливою не лише для третіх країн, а й для ЄС. Зменшення допомоги у сферах розвитку, торгівлі, прав людини та зміцнення демократії лише посилить корінні причини міграції та зменшить здатність третьої країни контролювати її; крім того, така політика ризикувала б перешкодити ширшим зовнішнім відносинам ЄС, а також його економічній і стратегічній позиції [78, с. 379]. Незважаючи на це, Комісія ніколи не відмовлялася повністю від підходу, що включає негативні стимули. Справді, у своїй оцінці 2011 року Комісія повторила, що «недотримання зобов’язань щодо реадмісії повинно призвести до застосування санкцій» і що переговорні

директиви повинні «вказувати на можливі заходи протидії з боку ЄС у випадках постійної та невиправданої відмови країни-партнера у співпраці» [145]. Рада підтвердила цей підхід у наступних Висновках щодо визначення стратегії ЄС щодо реадмісії, де була згадана можливість «скасування стимулів, коли третя країна не співпрацює в ефективному виконанні своїх зобов'язань щодо реадмісії» [98].

Найголовніше те, що цей підхід запровадив «концепцію обумовленості» в політиці ЄС щодо реадмісії. Як наслідок, відносини між ЄС і третьою країною в різних сферах політики (допомога розвитку, політика сусідства, торгівля, легальна міграція, мобільність, безпека, енергетика тощо) стали залежати від рівня співпраці цієї країни в управлінні міграцією, прикордонному контролі та реадмісії. Обумовленість дедалі більше стає основоположним принципом співпраці ЄС з третіми країнами, також у формі принципу «більше за більше», який пов'язує покращену співпрацю щодо повернення та реадмісії з боку третіх країн із перевагами та підтримкою в усіх сфери політики з боку ЄС (тобто більше реадмісії для збільшення фінансування та стимулів ЄС). Підхід умовності або принцип «більше за більше» може можна знайти в усіх найактуальніших і останніх документах щодо політики та заявах ЄС щодо повернення та реадмісії.

Зміна підходу збіглася у часі з кризою загальноєвропейської системи надання притулку, пов'язаному з напливом біженців з конфліктних регіонів, в першу чергу, з Сирії. Можна було спостерігати новий наголос на використанні торговельних інструментів для співпраці в сфері міграційної політики. Включення до спільної політики безпеки ЄС інструментів міграційного співробітництва підпало під заклик до «нового мислення з поєднанням позитивних і негативних стимулів і використанням всіх важелів та інструментів» [92].

В останні роки інструменти, що пов'язують спільну політику безпеки з міграційною політикою, однак, не передбачали використання цієї політики як інструменту для відмови від співпраці шляхом скасування преференцій.

Скоріше СПБ використовувалася для того, аби запропонувати додаткові позитивні стимули країнам, що співпрацюють, таким як Йорданія та Ліван. Наприклад, договір з Йорданією пом'якшив правила щодо країни походження в обмін на прийняття нею сирійських біженців та їх інтеграцію на ринок праці.

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 [230, 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 [285, с. 68].

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 [271]. Відповідно до цього підходу, нові угоди містять дуже детальні положення про реадмісію, включаючи спеціальний 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 СЗППБ, 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 посилить цю тенденцію. Зрештою, як відзначає 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.

2.2. Партнерства з мобільності як інструмент альтернативний угодам про реадмісію ЄС

Як вже було згадано вище, глобальний підхід до міграції і мобільності став новим підходом ЄС до даних питань починаючи з 2005 року. Ідея партнерств з мобільності була вперше представлена в 2006 році в повідомленні Європейської комісії щодо імплементації нового підходу, в якому було зазначено: «як тільки будуть задоволені певні умови, таке співробітництво щодо нелегальної міграції та ефективних механізмів

реадмісії, метою може стати погодження пакетів мобільності з рядом зацікавлених третіх країн, які дозволили б їхнім громадянам мати кращий доступ до ЄС. Існує ясна потреба краще організувати різні форми легального переміщення між ЄС та третіми країнами. Пакети мобільності надали б загальну рамку для управління такими рухами та поєднали б можливості, що запропоновані державами членами та Європейською спільнотою, одночасно повністю поважаючи розподіл компетенцій, як він описаний в Договорі» [144].

Тож вперше поняття було згадано Комісією під назвою «пакет мобільності» - термін, що «відображає ще більш ясно погоджувальну природу цієї політичної ініціативи» [231, с. 120]. Сама Комісія запропонувала перейменувати цей інструмент в партнерства з мобільності в своєму повідомленні 2007 року [148], як уявляється «для того, аби підкреслити спільне управління ініціативою та поділ взаємних зобов'язань між Європейським Союзом та обраними третіми країнами» [68, с. 191].

Це підкреслює вказівку на одну з основ партнерств з мобільності та спільного підходу до міграції і мобільності в цілому: їхню обумовленість співпрацею з боку третьої країни. Схвалення партнерств з мобільності залежить від рівня співробітництва щодо нелегальної міграції та реадмісії, який може продемонструвати відповідна третя країна. Підхід обумовленості в рамках партнерств з мобільності очевидний: співробітництво в боротьбі з нелегальною міграцією та ефективна імплементація зобов'язань з реадмісії представляють собою обов'язкові умови для країн-партнерів, на яких вони можуть скористатися перевагами партнерств з мобільності ЄС. І що більше дискурс зсувається в бік практичного співробітництва, то більше партнерський підхід поступається підходу обумовленості [70, с. 81].

Глобальний підхід до міграції та мобільності поступово розвивався як компроміс між трьома опорами:

управлінням легальною міграцією та мобільністю, в тому числі, візовими питаннями;

запобіганням та боротьбою з нелегальною міграцією, в тому числі, боротьбою з торгівлею людьми та контрабандою, контролем кордонів та реадмісією;

зв'язком між міграцією та розвитком, тобто впливом розвитку на міграцію.

Однак, на практиці другий компонент переважав та отримував пріоритет порівняно з іншими вимірами глобального підходу до міграції та мобільності. Повідомлення Комісії, що було випущене в жовтні 2008 року наголошувало, що глобальний підхід до міграції і мобільності відображав значні зміни у зовнішньому вимірі європейської міграційної політики «від переважно зорієнтованого на безпеку підходу, що зменшує міграційний тиск до більш прозорого та збалансованого підходу, що скеровується кращим розумінням всіх аспектів, пов'язаних з міграцією» [149].

В рамках нового підходу більше уваги приділяється мобільності як поняттю ширшому ніж міграція. Через тісні взаємозв'язки, які існують між візовою політикою ЄС для короткострокового перебування, національною політикою держав-членів щодо тривалого перебування та глобальним підходом до міграції та мобільності, Комісія запропонувала «розширити рамки цієї політики щоб включити мобільність, зробивши її глобальним підходом до міграції» [166]. Разом з тим, концепція мобільності, яка позитивно викладається в усіх документах ЄС, на практиці виявилася досить суперечливою, оскільки вона стосується короткочасних тимчасових переміщень. Таким чино, відбувається зміщення акценту з більш постійних чи напівпостійних форм легальної міграцію та короткострокових переміщень, які з часом стають регулярними.

Такі форми мобільності пропагуються ЄС як особливо корисні для третіх країн, оскільки вони сприяють уникненню витоку мізків і підтримують розвиток. Однак, критики такого підходу наголошують на тому, що його справжньою метою є регулювання трудової міграції як сезонного тимчасового явища, спрямованого на залучення певних категорій

працівників, уникаючи при цьому їх прийняття на території ЄС як постійних мігрантів та інтеграції на території ЄС [63, с. 102].

Партнерство з мобільності розглядається як основна всеосяжна та довгострокова основа для сприяння політичному діалогу та оперативному співробітництва за межами ЄС з певною третьою країною та зацікавленими державами-членами [166]. Основна мета розробки партнерств з мобільності полягає в тому, щоб створити рамки для ЄС та держав-членів, аби скоординовано пропонувати можливості для легальної міграції (з особливим акцентом на трудовій міграції), підвищення мобільності, створення менш обмежувальної візової політики для громадян з обраних країн. Однак, легальна міграція та мобільність пропонуються лише в обмін на співпрацю країн-партнерів у боротьбі з нелегальною міграцією та ефективне виконання своїх обов’язків щодо реадмісії. Цей зв’язок показує більш неявні цілі партнерств з мобільності: а саме посилити міграційний контроль і покращити реадмісію.

З європейської точки. зору партнерства з мобільності можуть представляти собою інструмент для надання третім країнам широкого пакету стимулів у різних сферах (легальна міграція, візова політика, розвиток, інтеграція тощо), і таки чином вони допомогли б прискорити переговори про реадмісію. Крім того, будучи довгостроковою та постійно змінюваною структурою співпраці, партнерства з мобільності можуть бути корисним для забезпечення ефективного виконання країнами-партнерами своїх зобов’язань щодо реадмісії. Запровадження партнерств з мобільності саме по собі було пов’язане з необхідністю посилити заходи з реадмісії та створити рамки, які заохочували б реальну співпрацю та повернення осіб.

Партнерства з мобільності мають практично ідентичну структуру. Їхня преамбула містить посилання на існуючі відносини між ЄС та третьою країною в рамках глобального підходу до міграції та мобільності, регіональних та двосторонніх діалогах, угодах, які представляють ширшу структуру міграційної співпраці з країною-партнером. Після представлення

загальних цілей, які відповідають чотирьом тематичним сферам глобального підходу до міграції і мобільності, кожне партнерство з мобільності перераховує конкретні цілі партнерства та зобов'язання сторін. Зазвичай, вони поділяються на наступні чотири розділи:

мобільність, легальна міграція та інтеграція;

боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, реадмісія, управління кордонами;

міграція і розвиток;

притулок і міжнародний захист.

Перші партнерства з мобільності з Молдовою [216], Кабо-Верде [116] та Грузією [117] не містять окремого розділу про міжнародний захист, але кілька положень з цього приводу включення в перший розділ. Партнерства з мобільності з державами Південного Середземномор'я (Марокко [48], Туніс [114], Йорданія [215]) передбачають додатковий розділ про горизонтальні ініціативи, що стосуються ширших наскрізних питань щодо управління міграцією. Усі партнерства з мобільності завершуються комплексом положень щодо їх реалізації. Більшість партнерств супроводжуються додатком, що містить список конкретних проєктів та ініціатив, які ЄС, його агенції та держави-члени зобов'язуються реалізовувати для досягнення цілей, викладених в тексті партнерства з мобільності.

У додатках до Партнерств докладно зазначається, яка сторона (або сторони) несе (несуть) відповідальність за реалізацію кожної ініціативи, тобто ЄС (іноді з зазначенням того яка саме інституція Союзу), або одна чи більше держав-учасниць. Однак, політики, що визначаються в додатках, зазвичай, не покривають нових основ, і дуже часто узгоджуються з національною міграційною політикою держав-учасниць. У деяких випадках, держави-учасниці також можуть включати ініціативи, які вже були заплановані, або які вже перебували на етапі реалізації в рамках різних двосторонніх рамок співпраці. Серед таких ініціатив переважають ті, що

пов'язані з міграційним контролем, реадмісію, тоді як заходи, що сприяють мобільності, є рідкісними, слабкими та малоцінними. Більшість проєктів в рамках першого рівня стосується обміну інформацією та розвитку потенціалу, тоді як реальні пропозиції можливостей легальної міграції, особливо з митою працевлаштування в партнерствах з мобільності відсутні. Крім того, проєкти, спрямовані на сприяння синергії між міграцією та розвитком також виявляються дуже обмеженими та не представляють значної цінності [231, с. 133].

Виникає питання щодо правової природи партнерств з мобільності та чи можна вважати їх міжнародними угодами. Більшість авторів вважають, що їх слід розглядати як прояви м'якого права чи навіть «м'якої політики» ЄС [63, с. 102]. Їх також можна розглядати як «нетрадиційні узгоджені дії» або «ненормативні угоди» [192, с. 71]. Таким чином, вони є переважно інструментами політики, на відміну від угод про реадмісію, які є переважно юридичними документами.

Партнерства з мобільності характеризуються рядом ознак, які стосуються їхнього змісту. По-перше, вони спрямовані на конкретну країну, і це означає, що їхній зміст має бути адаптований до спільних інтересів учасників – ЄС та країни партнера. Він повинен також брати до уваги поточний стан відносин ЄС з третьою країною та рівень зобов'язань, які третя країна готова взяти на себе. По-друге, партнерства з мобільності задумані як довгострокові, відкриті та гнучкі інструменти. Гнучкість означає, що їх зміст може змінюватися в часом шляхом додання нових ініціатив і скасування попередніх. Така гнучкість дозволяє учасникам коригувати партнерство відповідно до обставин, інтересів і пріоритетів, що змінюються [58, с. 4]. Відкритість і гнучкість також означають, що держави-учасниці беруть участь в партнерствах з мобільності на добровільній основі. По-третє, зміст партнерств з мобільності піддавався помітній критиці як незбалансований, тобто непропорційно зосереджений на заходах у сфері протидії нелегальній міграції, прикордонного контролю та реадмісії. Зокрема,

партнерствам мобільності бракує конкретних і значущих ініціатив, спрямованих на полегшення легальної міграції та збільшення мобільності до ЄС [237].

Партнерства з мобільності не є міжнародними договорами, тому процедура їх прийняття не регулюється правилами, встановленими статтею 218 ДФЄС. Вони обговорюються, в основному, Комісією відповідно до політичних вказівок Ради, а також з представниками держав-учасниць ЄС та третьої держави. В переговорах можуть брати участь спеціалізовані агенції, такі як Frontex та Europol, однак провідну роль в переговорному процесі відіграє, все ж, Комісія. Саме Комісія проводить обговорення з державами-учасницями та третіми країнами та узгоджує їхні інтереси. Так, під час першої фази попередніх переговорів, Комісія ділиться із зацікавленою третьою країною переліком пріоритетів ЄС та вивчає зацікавленість і готовність третьої країни укласти партнерства. Потім третя країна подає свої пропозиції Комісії та, виходячи з цих пропозицій, Комісія разом з державами-учасницями розробляють пропозицію з боку ЄС. На цьому етапі держави-учасниці можуть вирішити приєднатися до партнерства з мобільності і додати свої проекти до пропозиції. На основі результатів цих обговорень Комісія складає проект тексту спільної декларації і додатку, до якого треті країни можуть вносити остаточні правки. У цьому процесі завдання Комісії полягає в тому, аби заохочувати співпрацю держав-учасниць і перевіряти відповідність одна одній позицій цих держав та третьої держави [231, с. 133].

Таким чином, переговори щодо партнерств з мобільності представляють собою, переважно, процес консультацій, де важелі впливу знаходяться на боці держав-учасниць. Натомість треті країни можуть лише висловлювати свої побажання та пропозиції, але не мають важелів впливу аби підштовхнути держави-учасниці змінити свої пропозиції. Вони можуть просто прийняти те, що ЄС та його держави-учасниці готові дати (або, радше, пообіцяти) чи відмовитись від пропозицій.

Додатковим симптомом обмеженої ролі третіх країн у розробці партнерств з мобільності є схожість їхньої структури та змісту. Цей елемент свідчить про те, що проекти партнерств з мобільності розробляються в ЄС та пропонуються третім державам за стандартною моделлю, залишаючи небагато місця для обговорень. Це також підтверджується тим фактом, що переговори щодо укладання партнерств з мобільності є нетривалими, особливо порівнюючи з процесом переговорів щодо укладення партнерств з мобільності. Він включає лише декілька раундів обговорення на рівні експертів перед підписанням на політичному рівні. Наприклад, перші партнерства з мобільності з Молдовою та Кабо-Верде були укладені лише за п'ять місяців, а з Грузією – за сім. Переговори з країнами Південного Середземномор'я тривали довше – в середньому півтора-два роки, однак навіть це є відносно коротким періодом часу, зважаючи на традиційне небажання цих держав налагоджувати співпрацю з ЄС в галузі міграції та реадмісії [64, с. 10].

Останньою суттєвою особливістю переговорного процесу щодо партнерств з мобільності, що суттєво відрізняє їх від угод про реадмісію, є повна відсутність участі Європейського парламенту, з яким не консультуються та не інформують його про підписання угоди. Крім того, оскільки партнерства з мобільності є політичними інструментами, а не міжнародною угодою, після прийняття вони не потребують ратифікації ані Європейським парламентом, ані національними парламентами держав-учасниць.

Які ж стимули пропонуються третім державам, щоб спонукати їх укласти з ЄС партнерство з мобільності? На папері це можуть бути ті самі стимули, що й для угод про реадмісію, саме: спрощення візового режиму (у поєднанні з реадмісією), можливості легальної міграції, співробітництво в управлінні міграцією, фінансова та технічна допомога, зокрема у сфері міграційного контролю, та проекти, спрямовані на підтримку позитивного впливу міграції на розвиток країни-партнера. Всі ці стимули, об'єднані в

рамках партнерства з мобільності в єдиний пакет, приймаючи форму конкретних проектів, які сторони повинні реалізувати разом. Пакетний підхід і реальний чи удаваний прагматизм партнерств з мобільності мають представляти додаткову цінність, особливо в порівнянні з угодами про реадмісію взятими окремо.

Це має зробити партнерства з мобільності більш привабливими для третіх країн і зробити ці треті країни більш зацікавленими співпрацювати в питаннях реадмісії, та, ймовірно, до переговорів щодо підписання угоди про реадмісію. Однак проблема зі стимулами до підписання партнерств з мобільності полягає в тому, що найбільш актуальні з точки зору третіх країн питання нехтуються державами-учасницями ЄС так само, як це має місце з угодами про реадмісію. Йдеться, в першу чергу, про відкриття можливостей для легальної міграції для громадян країни-партнера.

Таким чином, партнерства з мобільності виявляються збалансованими лише теоретично. Додатки до них вказують на значну поширеність проектів, пов'язаних з міграційним контролем та реадмісією, тоді як пропозиції значних ініціатив у сферах легальної міграції та мобільності, а також міграції та розвитку кількісно обмежені та якісно незадовільні. Зокрема, майже повністю відсутні конкретні можливості для трудової міграції. Крім того, іноді держави-учасниці включають в свої пропозиції країні-партнеру також ініціативи, які вже були заплановані чи навіть перебували в процесі реалізації. Включення таких вже існуючих проектів, які все одно будуть реалізовані, не може стати реальним стимулом для третіх країн.

Іншим елементом, що обмежує партнерства з мобільності як стимули до дій, є розрив між написаним на папері, і тим що здійснюється на практиці. Враховуючи необов'язковий характер партнерств з мобільності, треті країни не отримують жодних гарантій того, що держави-учасниці ЄС будуть дотримуватися своїх зобов'язань, а також залишається невизначеність щодо конкретних модальностей їхнього впровадження [64, с. 12].

З іншого боку, довготривала, відкрита та гнучка природа партнерств з мобільності створює більше стимулів, які ЄС може запропонувати в майбутньому. Те саме можуть зробити окремі держави-учасниці, які приєднаються до партнерства з мобільності в майбутньому. В такий спосіб створюється додаткова цінність. Однак, в світлі умов, що висувають в рамках партнерств з мобільності, додаткові стимули в формі нових проектів (наприклад, в сфері міграції та розвитку), можуть бути запропоновані третім державам лише в обмін на покращення зусиль з їхнього боку в сфері контролю міграції та реадмісії.

Тут варто відзначити, що партнерства з мобільності є «європейськими» в тому сенсі, що подібно до угод про реадмісію ЄС, вони створюються в переговорах з Комісією, відповідно до політичних вказівок Ради, та від імені всіх держав-учасниць ЄС. Однак, такою ж мірою вони є міждержавними угодами, оскільки національні політики держав-учасниць чітко інтегровані в цей політичний інструмент ЄС та відіграють в ньому відповідну роль. Додатки до партнерств з мобільності складаються з переліку конкретних дій, запропонованих як ЄС, так і державами-учасницями для реалізації цілей, визначених в основному тексті партнерства з мобільності. Таким чином, такі партнерства представляються способом об’єднати під однією парасолькою широкий спектр ініціатив співробітництва у сфері міграції, які мають розвиватися на різних рівнях:

наднаціональному рівні (проекти, запропоновані та реалізовані Комісією та ЄС і його інституціями);

національному рівні (заходи, запропоновані та здійснені окремими державами-учасницями);

багатонаціональний рівень (ініціативи за участю груп держав-учасниць).

Таким чином, видається цікавим розглянути, чи це співіснування різних рівнів політики є збалансованим та дієвим, або навпаки може виникнути напруга між європейським, національним та багатонаціональним рівнями.

Як зазначалося вище, партнерства з мобільності були започатковані з подвійною метою: сприяти легальній міграції з обраних третіх країн до ЄС та посилити співробітництво з третіми країнами у сфері міграційного контролю та реадмісії. Комісія оголосила партнерства інструментом радикального переходу від підходу, орієнтованого на безпеку, до більш збалансованої та рівноправної структури співпраці, заснованої на ідеї укладання договірних відносин про партнерства з третіми країнами для зменшення нелегальної міграції та сприяння можливостям для в'їзду їхнім громадянам до ЄС в легальному порядку з метою працевлаштування. Однак, основоположні документи ЄС встановлюють, що хоча ЄС має компетенцію розробляти спільну політику щодо управління міграційними потоками та боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми (частина 1 статті 79 ДФЄС), держави-учасниці визначають обсяги допуску громадян третіх країни на свою територію з метою працевлаштування (частина 5 тієї ж статті). Повноваження Комісії обмежуються полегшенням отримання віз при деяких видах мобільності, наприклад, студентів та дослідників. Оскільки держави-учасниці зберігають виключну компетенцію у вирішенні питання щодо квот на прийом трудящих-мігрантів, вони обов'язково повинні пропонувати конкретні заходи в цій сфері політики в рамках партнерств з мобільності. Таким чином, коли були запроваджені партнерства з мобільності, держави-учасниці мали сприяти національним ініціативам, спрямованим на відкриття каналів трудової міграції (наприклад, для певних категорій працівників) запровадження схем циклічної міграції тощо.

Отже, роль держав-учасниць виявляється вирішальною для забезпечення допуску іноземців до ЄС, однак якщо це і відбувається з використанням цих інструментів, то лише у дуже обмеженому вигляді. Ініціативи в рамках партнерств з мобільності з надання можливостей для трудових мігрантів в'їхати в ЄС є рідкісними винятками, а навіть коли вони присутні, вони сформульовані у нечітких термінах або повторно пропонують вже існуючі двосторонні схеми. Так, партнерство з мобільності з Кабо-

Верде [116] включає, поряд з продовженням вже існуючої схеми тимчасової міграції з Португалією, спрямованою на допуску певних категорій працівників, також три нові ініціативи, запропоновані Іспанією, Францією та Люксембургом, спрямовані на створення можливостей для циркулярної міграції, однак ці положення сформульовані у вкрай нечітких термінах та не містять конкретних зобов'язань. Партнерство з мобільності з Молдовою [216] ґрунтується на ініціативах, що раніше були запропоновані Італією, до яких приєдналася Польща, Чехія та Кіпр.

У літературі згаданий вище розподіл повноважень між ЄС та державами-учасницями розглядається в якості основної причини незбалансованості партнерств з мобільності [72, с. 285]. Заходи у сфері легальної міграції та мобільності все ще значною мірою недостатні, тому що в більшості випадків держави-члени неохоче пропонували можливості трудової міграції громадянам країн-партнерів і зосередилися на діях, спрямованих на вирішення проблеми нелегальної міграції. Комісія, зі свого боку, не має повноважень, щоб проявляти власну ініціативу в цій сфері, і не має повноважень примушувати держави-члени діяти в цьому напрямку через юридично необов'язковий характер партнерств з мобільності.

Такий розподіл повноважень є проблемою не лише для третіх країн, які можуть не отримати від держав-членів того, що вони мають надати відповідно до партнерства, а й для Комісії, яка, як і у випадку з європейськими угодами про реадмісію, не може запропонувати третім країнам необхідні елементи для досягнення збалансованого партнерства та забезпечення їх ефективної співпраці. Це може бути елементом напруженості між європейським і національними рівнями політики. Все, що Комісія може зробити (і все, що вона насправді робить, хоча й з обмеженими результатами), це заохочувати національні уряди вживати заходів у сфері трудової міграції. Роблячи це, Комісія часто наголошує, що відкриття каналів легальної міграції для певних категорій працівників-мігрантів, також за допомогою схем циркулярної міграції, може бути корисним у першу чергу для держав-членів,

які можуть використовувати цю можливість для задоволення потреб власних ринків праці та вирішення дефіцит робочої сили та кваліфікації [166]. Проте в більшості випадків держави-члени чинили опір цій можливості.

З цього можна зробити висновок про існування ризику того, що в рамках МП національні політики та інтереси держав-членів переважатимуть над більш загальними загальноєвропейськими цілями, і партнерства з мобільності зрештою стануть простою сумою національних ініціатив. Власне, сама структура та функціонування партнерств з мобільності дає для цього можливість через низку причин. По-перше, держави-учасниці добровільно вирішують брати участь у партнерстві з мобільності саме на основі своїх національних інтересів. По-друге, держави-члени можуть вільно обирати ініціативи, в яких вони вважають за необхідне взяти участь, на основі власних потреб, і не зобов'язані охоплювати всі тематичні сфери. По-третє, реалізація запропонованих проектів також залишається на розсуд держав-учасниць, оскільки немає механізму забезпечення виконання та незалежної моніторингової інституції.

Сумнівно навіть, чи можна вважати партнерства з мобільності повністю європейськими ініціативи на основі двох міркувань. По-перше, усі 28 держав-учасниць ніколи не підписували одне партнерство з мобільності. Вибір держав-учасниць коливається від участі в усіх партнерствах з мобільності (наприклад, Франція) до неучасті у жодному (Австрія, Ірландія, Мальта, Хорватія). Всі інші держави беруть участь лише в деяких партнерствах. Як зауважує А. Вейнар, це не обов'язково вказує на слабкість партнерств з мобільності як інструменту, оскільки самі треті країни не обов'язково зацікавлені в розвитку мобільності з усіма державами-учасницями ЄС. Зазвичай, такий інтерес стосується лише тих держав, з якими вони мають певні зв'язки, які не залежать від існування партнерства з мобільності. Те ж саме стосується держав-учасниць, які, зазвичай, вирішують брати участь в партнерствах на основі своїх потреб та інтересів. Однак, таке ставлення все ж створює ризики обмеженості партнерств з мобільності як інструменту [310].

По-друге, лише невелика кількість ініціатив, перелічених у додатках до партнерств з мобільності є справді багатосторонніми. Ці проекти пропонуються та ці проекти пропонуються та реалізуються спільно кількома державами-членами, у деяких випадках також із залученням (або за ініціативою) агенцій ЄС. Незважаючи на те, що вони зазвичай зосереджені на управлінні міграцією, прикордонному контролі, реадмісії, поверненні та реінтеграції та часто описуються досить розпливчасто, багатосторонні проекти мають більший обсяг, ніж національні [310]. Комісія, по суті, заохочує ухвалення таких багатосторонніх ініціатив. Наприклад, фінансування, виділене депутатам у рамках Тематичної програми співпраці з країнами, що не входять до ЄС, у сферах міграції та надання притулку частково залежало від партнерства між державами-членами. Але, мабуть, цього стимулу було недостатньо, оскільки до цього часу більшість проектів пропонувалися та реалізовувалися окремими державами-членами як продовження їх власної національної політики [272, с. 120]. Таким чином, перевага національної політики та визначення пріоритетів національних інтересів, а також розподіл повноважень, який дозволяє лише державам-членам пропонувати реальні можливості трудової міграції, ризикують поставити під загрозу не лише європейську сферу партнерств з мобільності, але й саму ідею цього документу як збалансованого та комплексного інструменту міграційного співробітництва з третіми країнами.

Ефективність партнерств з мобільності можна визначити на основі їхнього практичного внеску в легальну міграцію та мобільність, яка є основною оголошеною метою їхнього створення. Це можна оцінити за двома показниками: кількістю перших посвідок на проживання та кількістю короткострокових віз, виданих громадянам. За підрахунками ряду дослідників [192, с. 41], партнерства з мобільності не впливають на кількість виданих посвідок на проживання. У більшості випадків партнерства з мобільності в дійсності, але інші абсолютно окремі фактори (наприклад, економічна криза), безумовно, зіграли важливу роль у спричиненні

зменшення кількості посвідок на проживання, виданих громадянам країн-учасниць партнерств з мобільності. Що стосується другого показника, виявилося, що кількість виданих короткострокових віз збільшилася (наприклад, у випадку громадян Грузії та Вірменії), але більшість таких набули чинності зовсім недавно і все ще перебувають на ранній стадії реалізації. щоб дозволити правдиву оцінку їх фактичного впливу. Отже, з кількісної точки зору, здається, що наразі партнерства з мобільності не створили нової динаміки легальної міграції та мобільності з країн-партнерів до ЄС. Проте оскільки на міграцію та мобільність впливають різноманітні фактори, потрібно більше часу для більш надійної оцінки. Що очевидно, просто дивлячись на текст партнерств з мобільності (зокрема, до їхніх додатків), так це те, що легальній міграції та мобільності не приділяється такої ж уваги, як нелегальній міграції та реадмісії. Цей недолік ставить під загрозу досягнення першої вищезазначеної мети партнерств з мобільності: підвищити мобільність і легальну міграцію, а також саме функціонування партнерств з мобільності, яке базується на пропозиції можливостей легальної міграції в обмін на посилену співпрацю з міграційного контролю та реадмісії.

На дану проблему вказувала сама Комісія. У своїй оцінці партнерств з мобільності 2009 року вона зазначила, що «фокус партнерства з мобільності має виходити за межі питань нелегальної міграції» [140]. У своєму звіті про реалізацію глобального підходу до міграції та мобільності за 2014 рік Комісія підкреслила, що «потрібно зробити більше щоб забезпечити впровадження партнерств з мобільності збалансовано, так щоб вони краще відображали усі чотири тематичні пріоритети, включаючи більше дій щодо легальної міграції, прав людини та захисту біженців» [166]. Таким чином, підвищення ефективності партнерств з мобільності можна пов’язати з покращенням можливостей для мобільності громадян, які хочуть користуватися перевагами, які надає легальна міграція, зокрема спрощеним візовим режимом та конкретними можливостями трудової міграції.

Іншим елементом, що доводить неефективність партнерств з мобільності у збільшенні легальної міграції та мобільності є відсутність конкретних подальших заходів, пов'язаних з концепцією циркулярної міграції. Хоча цей тип міграції згадується у повідомленні Комісії 2007 року, яким були започатковані і партнерства з мобільності, фактично її не існує, і лише дуже незначна кількість висококваліфікованих можуть скористатися її перевагами та повертати до своїх країн знання та навички набуті в ЄС. Єдиний вид циркулярної міграції, який має місце в деяких державах-учасницях, стосується сезонних працівників у сільськогосподарському секторі, яка почасти відбувається через неформальні канали, а не через національні чи європейські схеми [237].

Існує ряд факторів, які можуть вплинути на ефективність і актуальність партнерств з мобільності, тобто на можливість досягнення ними своїх цілей. Першим з цих факторів є відсутність прозорого механізму моніторингу для забезпечення запропонованих проектів, що перераховуються в додатках до партнерств, що визначається необов'язковим характером цих документів. Реалізація проектів контролюється на рівні ЄС через робочу групу по партнерствах з мобільності та в країні-партнері через платформу місцевої співпраці. До її складу входять представники Комісії та держав-учасниць. Також країни-партнери можуть мати власну внутрішню структуру для моніторингу та координації реалізації партнерств з мобільності [140].

Такий багаторівневий механізм моніторингу існує, з незначними варіаціями, у всіх партнерствах з мобільності. Однак це не публічний і відкритий процес моніторингу, оскільки він, зазвичай, відбувається за закритими дверима. Крім того, Комісія не підготувала жодної конкретної оцінки існуючих партнерств з мобільності з вересня 2009 року, коли її повідомлення охоплювало лише Молдову та Кабо-Верде.

Зважаючи на це, уявляється, що фактична реалізація партнерств з мобільності залежить, насамперед, від готовності держав-учасниць продовжувати роботу над проектами після їх узгодження. Тому другим

фактором, що обмежує ефективність партнерств з мобільності, є небажання держав-учасниць активно сприяти ним. Їхня участь у розробці важливих ініціатив недостатня, про що свідчить той факт, що вони почасти повторно пропонують проекти, які вже були заплановані або перебували в процесі впровадження в рамках двосторонньої співпраці. Крім того, держави-учасниці стримані у своїх фінансових внесках в реалізацію партнерств з мобільності, і більша частина фінансування надходить з бюджету ЄС [166].

Зменшення участі держав-учасниць частково є наслідком необов'язкового та гнучкого характеру партнерств з мобільності, що дозволяє державам-учасницям брати участь у фінансуванні на добровільній основі. Однак, з точки зору ЄС, добровільність участі могла б навпаки представляти собою потенційну перевагу, оскільки це дозволяє державам-учасницям співпрацювати різною мірою в країнах, де вони мають особливий досвід та інтереси, тоді як держави-учасниці, чиї інтереси не збігаються з підходом даного партнерства з мобільності, могли б просто вирішити не брати участі. Очікується, що «м'якість» структури партнерств з мобільності повинна зменшити небажання держав пропонувати конкретні ініціативи у сфері нелегальної міграції. В дійсності, держави-учасниці так і не змогли створити збалансованих позицій щодо реалізації проектів за чотирма тематичними сферами [192, с. 45].

Третім фактором, що впливає на ефективність партнерств з мобільності, є обмеженість фінансових, людських та організаційних ресурсів усіх сторін: на рівні Комісії, у представництвах ЄС на місцях, в національних органів влади держав, що не дозволяє створити необхідних інституційних механізмів контролю над виконанням зобов'язань в рамках партнерств з мобільності. Як зазначала Комісія, «представники ЄС на місцях не завжди добре поінформовані та оснащені для подальших дій у зв'язку з активізацією міграційної діяльності в країні-партнері або для забезпечення їх поєднання з вже існуючою діяльністю в цій сфері» [140]. Крім того, не всі держави-учасниці ЄС, які беруть участь у партнерстві мобільності, представлені на

місцевому рівні в країнах-партнерах, тоді як інші не можуть забезпечити наявність достатніх ресурсів навіть всередині себе. В свою чергу треті країни стикаються зі специфічними складнощами щодо інституційної розбудови, організаційних спроможностей та досвіду персоналу [231, с. 136]. Ці практичні недоліки не можуть не позначатися негативно на реалізації партнерств з мобільності.

Четвертою проблемою є збіг проектів, запропонованих більшою кількістю окремих держав-учасниць ЄС та самим ЄС та його агенціями в одній і тій самій сфері політики з однаковою або дуже схожою метою [192, с. 47]. Незважаючи на те, що кожен проект може мати власну цінність для співробітництва в сфері міграції, для забезпечення більшої ефективності та актуальності партнерств з мобільності необхідно докладати більш скоординованих зусиль, більше обмінюватися інформацією, здійснювати більше спільного планування між Комісією, державами та агенціями ЄС [140].

Ця можливість для покращення координації діалогу між учасниками на різних рівнях представляє собою приховану силу партнерств з мобільності. Аби ця можливість була реалізована, партнерства з мобільності слід розглядати як єдині документи ЄС а не як сукупність розрізнених двосторонніх та багатосторонніх ініціатив.

2.3. Деформалізація співробітництва як основний напрямок розвитку права та політики ЄС в питаннях реадмісії

У регіональному нормативному досвіді Європейського Союзу міграційне право ЄС і зовнішнє міграційне законодавство ЄС завжди мали певний ступінь неформальності [307, с. 130]. Виникнення міграції як внутрішнього виклику створило простір для прогресивної побудови спільної політики щодо кордонів, притулку та міграції, спочатку всередині Союзу, а потім за його межами. Після початкового співробітництва всередині ЄС, яке

характеризувалося неформальністю та міждержавністю, поступовий, але стійкий процес «європеїзації» цих сфер перейшов від дискреційних повноважень до більш суворих правових норм. Відтоді напрямок подальшої інтеграції через закон визначається серії політичних і програмних документів [198, с. 19].

Хоча проголошена мета цих документів полягає в тому, щоб закласти основу для майбутніх законодавчих розробок, етапи формалізації політичних зобов'язань у твердому праві не завжди слідують ysq, оскільки міграційне законодавство ЄС є сферою, що характеризується «юридичною складністю та політичною обумовленістю» [50, с. 35].

Ззовні ЄС поступово зайняв глобальну позицію щодо міграції. Однак, незважаючи на те, що він може виступати в якості фасилітатора міждержавного діалогу, він ще не взяв на себе лідерство в розвитку міжнародного права. Хоча Союз уклав низку міжнародних угод з третіми країнами, правові інструменти, що регулюють аспекти міграції, не займають видатну роль у міжнародних відносинах ЄС. Міграційне співробітництво в основному здійснюється на міжурядовому рівні, всередині та поза рамками Організації Об'єднаних Націй (ООН), і воно підтримується технічною роботою міжнародних організацій. Більшість міжнародної співпраці у сфері міграції є неформальною, з рідкісними етапами формалізації, що характеризує сегментацію права міжнародної міграції [75, с. 64].

Співпраця у сфері реадмісії, спрямована на сприяння поверненню людей, які нелегально проживають у країні, до їхньої країни походження або транзиту, не є винятком із цієї тенденції м'якого права/жорсткого права. Повноцінні угоди ЄС про реадмісію, що є результатом міжурядових відносини, засновані на взаємних зобов'язаннях між ЄС і третіми країнами. З Лісабонською реформою Союз отримав чітку правову основу для укладення міжнародних угод про реадмісію з третіми країнами в статті 79(3) Договору про функціонування Європейського Союзу [21].

Угоди ЄС про реадмісію співіснують із двосторонніми угодами держав-членів про реадмісію та з неофіційними домовленостями, укладеними як ЄС, так і його державами-членами [302, с. 62]. Відсутність умов, які дозволили б укласти повноцінну угод про реадмісію та спроби ЄС підвищити ефективність своєї політики прокладають шлях до деформалізації політик ЄС щодо реадмісії. Неофіційні угоди про реадмісію та багатоцільові угоди, які включають в себе цілі реадмісії пожвавлюють розвиток цієї сфери. Незважаючи на те, що неформальність і гібридність завжди співіснували із зусиллями щодо формалізації на рівні ЄС, остання хвиля деформалізації політики реадмісії ЄС (спричинена міграційною кризою 2015 року) представляє унікальні особливості та створює нові проблеми.

Деформалізація привернула увагу вчених, насамперед, у політологічних дослідженнях [див, наприклад, 190]. Наприклад, Ж. П. Кесаріно вказував на важливість неформальної співпраці в політиці реадмісії [68]. У юридичній площині деформалізація розглядається як прояв м’якого права ЄС щодо міграції [див.: 220]. М’яке право як взаємодія політики і права є доктринальною категорією, яка активно обговорюється, і до якої різні автори звертаються з різними результатами. На погляди вчених щодо м’якого права в першу чергу впливають їхні погляди на право: деякі автори відкидають концепцію м’якого права як таку, що не відноситься до правової сфери, припускаючи, що нормативність не має ступеня. Інші розглядають нормативність поступову і відстоюють позицію, що норми можуть мати різні впливи та правові наслідки [257]. Спираючись на другий погляд можна стверджувати про існування контінууму норм, де вони можуть рухатися в бік більшої або меншої жорсткості, що відбувається і з угодами ЄС щодо реадмісії, де жорсткі норми стають м’якішими або зникають взагалі.

Однією з головних проблем, спричинених деформалізацією, є те, що порушення, скоєні під час застосування неформальних домовленостей про співробітництво, не можуть бути належним чином оскаржені [188]. Оскільки правове регулювання управління складається з формальних правових актів та

неофіційних домовленостей, різниця між ними стирається. Це вірно і для зовнішньої діяльності ЄС щодо міграції, де широко використовуються нові інструменти інші ніж міжнародні угоди [60, с. 456].

Ключовим фактором, що пояснює деформалізацію права ЄС щодо реадмісії є міграційна криза 2015 року [311, с. 27]. Крім того, велика частина наукових досліджень у галузі права ЄС зосереджуються на впливі процесу деформалізації на конституційний порядок ЄС. Деякі автори стверджували, що віддання переваги деформалізації дозволило б створити «паралельну реальність, яка віддає перевагу прагматизму над деякими основними структурними принципами» [311, с. 29].

Серед найважливіших наслідків процесу деформалізації є відсутність демократичного контролю та судової відповідальності щодо виконання неформальних угод. З цього робиться висновок, що «неофіційні угоди є поганою копією жорстокого права, а деформалізація є тривожною тенденцію у правотворчій діяльності ЄС» [279, с. 31–62].

Деформалізація та м’яке право не є синонімами. Як нормативна трансформація, деформалізація є процесом, який стосується законотворчості, тоді як м’яке право може бути результатом процесу деформалізації. Якщо у двосторонніх відносинах між ЄС та третіми країнами відбувається деформалізація, її результатом можуть стати неофіційні міжнародні угоди та м’яке міжнародне право. Оскільки ані вчені, ані практика держав не можуть запропонувати одностайної думки про те, що ж таке неофіційна угода, тому слід уточнити що розуміється під неофіційною угодою для цілей нашого дослідження.

Щоб визначити що таке неофіційна угода, слід спочатку нагадати що є повноцінним міжнародним договором. Це поняття має широке тлумачення в міжнародному праві, незалежно від його назви чи форми [4]. Оскільки мова договорів є нормативно, то найбільш важливим є намір сторін створити нормативні зобов’язання. Як правило, повноцінні міжнародні договори передбачають механізми відповідальності в разі порушення їх положень, а у

разі виникнення розбіжностей, ці розбіжності можуть розглядатися в рамках міжнародних механізмів вирішення спорів, в тому числі, судових. Їх узгодження та ухвалення вимагають участі парламентів через процедури ратифікації. Крім того, договори повинні бути офіційно опубліковані.

Понад десять років ЄС широко використовував свої повноваження в сфері СЗППБ, сприяючи формальній співпраці у сфері реадмісії з країнами-партнерами. У період з 2000 по 2014 роки співпраця в галузі реадмісії пройшла етап формалізації з укладанням європейських угод про реадмісію. Як правило, вони йшли у зв'язці з угодами про спрощення візового режиму, як двома основними інструментами – повноцінними міжнародними договорами ЄС, які він використовує у співпраці з третіми країнами. Майже всі угоди про реадмісію ЄС містять положення щодо громадян третіх країн, які передбачають, що такі громадяни, а також особи без громадянства, які проїхали транзитом через країну з якою ЄС уклав угоду про реадмісію, можуть бути повернуті назад до цієї країни за умови встановлення зв'язку з цією країною.

Навпаки, неформальні угоди або м'які угоди, зазвичай, спрямовані на встановлення ряду зобов'язань, але не згідно з міжнародним правом. М'які угоди не створюють прав і обов'язків, але вони створюють законні очікування для сторін щодо дотримання принципу добросовісності в міжнародних відносинах [61, с. 22]. Зазвичай, ці угоди не передбачають звернення до суду в разі виникнення суперечок, тому виключають офіційні механізми підзвітності за міжнародним правом. Парламенти часто не беруть участі в переговорах та ухваленні таких угод, а іноді навіть не інформуються про них. Офіційна публікація не є обов'язковою. Уряди на власний розсуд вирішують чи оприлюднювати зміст угод, а іноді інформацію про саму їх наявність.

У справі Хлаіфія та Інші проти Італії ЄСПЛ розглянув наслідки такої неформальної кооперації, відзначивши що, «в розпорядженні Суду був повний текст цієї угоди, якщо б він був опублікований. Тож він не є

доступним заявникам, які, відповідно, не могли передбачити наслідків свого звернення. Більше того, прес-реліз, опублікований на сайті Міністерства внутрішніх справ Італії 6 квітня 2011 року лише посилався на посилення прикордонного контролю та можливість негайного повернення громадян Тунісу за спрощеною процедурою. Однак, він не містив посилання на можливість адміністративного затримання та пов'язані процедури» [221].

У своїй знаковій роботі «Чому деякі міжнародні угоди є неформальними» Ч. Ліпсон зазначає, що угоди вважаються неформальними коли «їм бракує найповнішого та найавторитетнішого примату держави, який найбільш чітко виявляється під час ратифікації договору [234, с. 498]. Д. Пауелін, Р. А. Весель та Д. Уотерс у своєму дослідженні дають таке визначення неформальності. Угода є неформальною «коли вона позбавлена певних формальностей, традиційно пов'язаних з міжнародним договором» [254, с. 15]. Проте, на думку цих авторів, ці формальності можуть бути пов'язані з трьома різними елементами міжнародної правотворчості: результатом, процесом і залученими суб'єктами. Вони погоджуються, що не всі види неформальних домовленостей між державами на міжнародному рівні становлять неофіційні угоди, адже аби вважатися справжніми угодами, вони повинні передбачати певні взаємні обіцянки чи дії, що передбачають майбутні зобов'язання. Результат неформальної міжнародної правотворчості має бути нормативним, оскільки він керує поведінкою або визначає свободу учасників.

Як результат, міжнародне співробітництво може бути неформальним, коли вона призводить не до договору, а скоріше до заяви, декларації чи навіть більш неформального типу координаційної політики. Однак неформальність не обов'язково означає відсутність юридичної закріпленості, адже неформальні угоди можуть бути як необов'язковими, так і зобов'язуючими.

Важлива відмінність між формою та змістом міжнародного інструменту що створюється в результаті неформальної угоди. У багатьох випадках такі інструменти м'якого права взагалі позбавлені юридичного змісту, будучи

політичними деклараціями. Наприклад, заява ЄС та Туреччини, опублікована в форматі прес-релізу розглядається деякими авторами як юридично зобов'язуючий договір [202], або як угода, що може мати юридичні наслідки [88, с. 54].

Що стосується процесу, міжнародне співробітництво може бути неформальним коли воно відбувається «у нещільно організованій мережі чи форумі, хоча це не виключає, що міжнародне правотворення може відбуватися в контексті або під егідою більш офіційної організації» [254, с. 19]. Щодо залучених учасників, в умовах неформальної співпраці, як правило, не залучаються традиційні актори, такі як голови держав, урядів та міністри закордонних справ. Включаються інші міністерства, національні регулятори незалежні чи напівзалежні агентства, тощо. Крім того, приватні суб'єкти також можуть брати участь у неофіційній правотворчості.

Що стосується політики реадмісії, то в 2015 році золота доба угод про реадмісію ЄС змінилася зростаючою деформалізацією. Ця фаза характеризується як поширенням нетипових інструментів, так і диверсифікацією та збільшенням числа країн, які беруть участь у зовнішніх міграційних відносинах з Союзом через їхню міграційну помітність як країн походження мігрантів чи транзиту. На практиці, коли треті країни неофіційно співпрацюють із Союзом та його державами-членами щодо реадмісії, вони надають допомогу в ідентифікації власних громадян, приймають зворотні рейси та операції, видають власні проїзні документи чи документи ЄС, а також дозвіл на проїзд.

Трискладове визначення неформальності, запропоноване Пауеліном, Вессель та Уотерсом може застосовуватися до міжнародної співпраці в сфері міграції, а точніше реадмісії як на двосторонньому (міждержавному), так і на рівні ЄС. З точки зору результатів, неофіційне співробітництво з питань міграції, включно з питаннями реадмісії, втілилася в низку документів, які відрізняються від міжнародних договорів за своєю формою та назвою. На двосторонньому рівні це меморандуми про взаєморозуміння, обмін листами,

адміністративні та операційні протоколи, тощо. На рівні ЄС, поряд із повноцінними угодами ЄС про реадмісію, ЄС та треті країни уклали кілька неформальних угод, які в принципі не регулюються міжнародним правом. Серед них є шість неформальних угод про реадмісію, єдиною метою яких є регулювання реадмісії, і кілька багатонаціональних неформальних угод, які регулюють різні аспекти міграції, окрім співробітництва в питаннях реадмісії [87].

Відповідно до номенклатури Європейської комісії, неофіційні «необов'язкові домовленості про реадмісію» (наприклад, стандартні операційні процедури, передові практики щодо ідентифікації та повернення, процедури пропуску, тощо) виконують ту саму функцію, що й угоди ЄС про реадмісію. Однак, їх текст не завжди доступний, і він часто навмисно тримається в таємниці з міркувань захиту міжнародних відносин ЄС. Крім неформальних угод про реадмісію, цілі реадмісії були інтегровані в різні багатоцільові необов'язкові форми партнерства, такі як партнерства з мобільності. Хоч вони і не є повноцінними міжнародними угодами, усі ці інструменти призначені для створення взаємних зобов'язань для сторін і мають юридичні наслідки.

Що стосується процесу, правотворчість у сфері міграції не завжди відбувається в рамках традиційних дипломатичних форматів, і може не відповідати стандартним процедурам, таким як, наприклад, участь Європейського чи національних парламентів. Процедура укладання міжнародних договорів ЄС, яка охоплює угоди про реадмісію, регулюється чіткими процедурними правилами, які закріплені в статті 218 ДФЄС, і супроводжується кількома гарантіями, включаючи високий ступінь прозорості та чіткий розподіл ролей і повноважень між установами ЄС. Під час укладання м'яких угод переговори не дотримуються формальних процедур та можуть ігнорувати ці інституційні гарантії.

Однак, навіть якщо офіційні процедури не дотримуються, слід поважати прерогативи кожної установи в сфері реадмісії і, як пише

К. Молінарі, «можна зробити висновок про їх правомірність шляхом комбінованого читання загальних інституційних положень (статті 13–19 ДЄС) і правової основи у сфері реадмісії (ст. 79(3) ДФЄС)» [240].

Що стосується залучених учасників, у сфері міграції стало звичайною практикою коли міністри внутрішніх справ і керівники поліцейських відомств беруть участь у неформальних переговорах, які проводяться на міждержавному рівні. На рівні ЄС, співробітники агенцій ЄС, таких як Frontex можуть брати участь у неформальних переговорах разом з представниками інституцій ЄС та держав членів, наприклад як у випадку робочих домовленостей Frontex з третіми країнами. Крім того, у формуванні неформальної політики можуть відігравати помітну роль Міжнародна організація міграції (МОМ) та Верховний комісар ООН у справах біженців (УВКБ ООН) [193, с. 298]. Наприклад, Союз «встановив партнерство для організації допомоги у добровільному поверненні та реінтеграції в країнах Африки на південь від Сахари» з МОМ та має «тісну співпрацю» з УВКБ ООН [83].

Процес деформалізації відбувається в царині правотворчості, в той час як м’яке право є розвитком самого права. У науці про право ЄС стало популярним розрізнення між функціями м’якого права «перед правом», «право плюс» і «параправа» [285, с. 121]. М’яке право з функціями «перед правом» складається з тих актів, які є поштовхом до створення жорстких правових норм. Показовим для ЄС в цьому сенсі є приклад Молдови, де неписана вимога про те, що третя країна, яка має намір співпрацювати з ЄС, повинна спочатку підписати угоду з ЄС про реадмісію, оскільки лише після цього її громадяни зможуть скористатися спрощеним механізмом отримання віз [225, с. 34]. М’який інструмент партнерства з мобільності та необов’язкова угода зрештою призвели до укладання повноцінної угоди про реадмісію між ЄС та Молдовою.

Право плюс функції м’якого права полягають в завершенні тлумачення існуючого права. Так, тісно пов’язана з реадмісією політика ЄС щодо

повернення є прикладом такої тісної взаємодії м'якого права з жорстким правом. Держави-члени ЄС і національні суб'єкти, які імплементують Директиву ЄС про повернення, також теоретично зобов'язані читати директиву, передбачену м'якими неюридичними документами, такими як План дій ЄС щодо повернення або Посібник з повернення [128]. Такі інструменти додають новий рівень тлумачення норм жорстокого права. Водночас слід враховувати, що Європейський суд справедливості нещодавно роз'яснив у рішенні по справі Westerwaldkreis, що сфера застосування Директиви про повернення не може бути замінена Посібником щодо повернення, ухваленим раніше за рекомендацією Комісії, яка не має обов'язкової сили [177].

Нарешті, м'яке право може існувати в формі параправа, коли воно замінює неіснуюче жорстке право, щодо якого не змогли дійти згоди через розбіжності у поглядах на бажаність жорсткого права та на його зміст. Через деформалізацію правотворчі процедури можуть втратити певні якості, такі як правова визначеність, прозорість і демократична легітимність. Неофіційні угоди про реадмісію, укладені ЄС з декількома третіми країнами, можуть бути прикладом такої параправової функції.

Такі неофіційні угоди характеризуються низкою специфічних рис, які роблять їх більш бажаними для осіб та інституцій, які визначають напрямки політики:

гнучкість, яка дозволяє адаптуватися до умов, що змінюються і швидко переглядати договори;

можливість швидкого узгодження (схвалення) та негайного впровадження, оскільки вони не вимагають ратифікації в парламенті чи інших дозвільних процедур, тож зникає проміжок часу між підписанням та набуттям чинності;

зниження гласності та видимості (аж до повної таємності), оскільки немає зобов'язання публікації.

Звідси випливає, що найбільш делікатні та незручні положення та наслідки угоди залишаються «туманними або невикладеними як для внутрішньої так і для міжнародної аудиторії, або навіть приховані від них» [234, с. 501]. Часто частковий звіт про прогрес у зовнішніх відносинах (щодо триваючих переговорів, укладення нових угод) передбачається неправовими документами. Через відсутність офіційних переговорних мандатів Європейської комісії неможливо зрозуміти чи і коли ЄС вступив в офіційні відносини з третіми країнами і який їхній зміст. Точний обсяг неофіційних переговорів, а іноді навіть сам факт їх існування, можна визначити лише з неюридичних документів.

Ілюстративним прикладом тут може послугувати угода про стандартні операційні процедури з Малі. В одному звітів про хід виконання Рамкової програми партнерства з питань міграції повідомлялося, що «Малі співпрацює з ЄС щодо повернення осіб, які нелегально перебувають у Союзі, на основі стандартних процедур, остаточно затверджених двома сторонами з дотриманням їхніх взаємних зобов'язань [84]. Повідомлялося, що міністр закордонних справ Нідерландів підписав «Спільну декларацію» з Малі про повернення малійських мігрантів від імені ЄС. Водночас, за словами міністра закордонних справ Малі, такої угоди не існувало [280].

Саме обхід формальностей, традиційно пов'язаних з міжнародним правом, робить неформальні угоди такими бажаними та ефективними. К. Ліпсон підкреслює основні причини за якими особи, які приймають рішення, обирають неформальні угоди:

бажання уникнути офіційних і видимих зобов'язань;

бажання уникнути ратифікації;

можливість швидкого перегляду угоди або змін у міру змін обставин;

необхідність швидкого досягнення домовленостей [234, с. 503].

Однак, саме через обхід таких формальностей, м'які угоди викликають занепокоєння з точки зору верховенства права як на національному рівні, так і на рівні ЄС. Неформальність пов'язана зі слабшими формами

парламентського контролю та звітності. Те саме стосується судового контролю з боку Європейського суду та національних судів по відношенню до неофіційних та необов'язкових угод [241, с. 21].

Встановлення офіційних правовідносин щодо реадмісії з ЄС не завжди в інтересах третіх країн. Якщо такі треті країни не бажають офіційно співпрацювати з ЄС, використовується неформальний шлях. Як стверджує Європейська комісія «з деякими партнерами ЄС брав участь у офіційних діалогах або переговорах щодо юридично зобов'язуючих інструментів, тоді як з іншими випробувалися більш нефоральні інструменти, такі як стандартні операційні процедури, технічні місії чи місії з ідентифікації» [85]. Однак, рівень дотримання третіми країнами офіційних та неофіційних угод про реадмісію лишається скромним протягом багатьох років [292, с. 36].

За відсутності умов, що можуть призвести до укладення угоди про реадмісію, ЄС та його держави члени використовують свій вплив для досягнення того самого результату, тобто співробітництва у сфері реадмісії, різними нетиповими засобами, що часто призводить до більш м'яких форм співпраці таких як адаптація «програмування з точки зору двосторонніх відносин і фінансування досягнення наших цілей [82].

Умови, що можуть перешкоджати підписанню повноцінної угоди про реадмісію, серед іншого, можуть включати:

відсутність згоди третьої держави;

відсутність стимулів для третіх країн в обмін на співпрацю (таких як майбутнє членство чи лібералізація візового режиму);

страх втрати суверенітету та непопулярність реадмісії серед виборців країни [78, с. 390].

У документі про внутрішню політику ЄС чітко позначив, що серед проблем, які виникають при укладенні угод про реадмісію, є «включення положення про громадянство третьої країни або прийняття країною партнером проїзних документів ЄС для повернення» [85].

Останнім часом ЄС зосереджується на зв'язку між політикою повернення (що головним чином є частиною внутрішньої політики) та реадмісією (зовнішньою політикою), аби зробити процес реадмісії більш ефективним шляхом сприяння правовідносинам з третіми країнами як офіційно, так і неофіційно. Ефективність виправдовує дедалі більш широке звернення до нетипових інструментів і використання поєднання позитивних і негативних стимулів, важелів та інструментів, аби змусити треті країни співпрацювати.

Більшість перешкод, які зустрічаються під час співробітництва у сфері реадмісії, є практичними, наприклад, слабке виконання зобов'язань щодо реадмісії (у разі офіційних угод), або низький рівень дотримання неофіційно взятих на себе зобов'язань (у разі неофіційних угод). Навіть якщо діють повноцінні угоди про реадмісію, їхнє впровадження може бути неефективним [292, с. 40]. Цей розрив між риторикою ефективності та реалізацією співпраці у сфері реадмісії на практики є особливо великим у зовнішніх міграційних відносинах ЄС.

У подальшому, обговорюючи правову природу неофіційних угод, ми зосередимося на двох питаннях: взаємозв'язку між неформальними угодами та обумовленістю та використанням неформальних угод для повернення шукачів притулку, оскільки вони демонструють найбільш суперечливі наслідки неформальних угод про реадмісію зокрема в галузі прав людини. Такі наслідки несуть ті громадяни третіх країн, які бачать можливість законного доступу на територію ЄС (з дійсною візою) або мають право шукати захисту в ЄС.

У загальних рисах, обумовленість стосується здатності відповідати одній чи декільком умовам або вимогам, які виконуються. ЄС часто висуває політичні умови для держав, які отримують допомогу на розвиток, відповідно до яких допомога залежить від прогресу в демократизації, належного врядування, дотримання прав людини. Така ж стратегія реалізується через умовність членства в ЄС. Що стосується зовнішньої міграції, мови можуть

бути як позитивними (зобов'язання зробити щось, винагорода), так і негативними (зобов'язання зробити щось, що, якщо цього не зробити, призведе до застосування санкцій. За твердженням Європейської ради, принцип «більше за більше» «повинен застосовуватися ширше та активніше узгоджуватися як на рівні ЄС, так і на національному рівні, пов'язуючи покращену співпрацю щодо повернення та реадмісії з перевагами в інших сферах політики [169].

Таким чином, обумовленість означає, що чим більший успіх в управління міграцією має країна-партнер, то більші вигоди вона отримує від ЄС. У більшості випадків у рамках співпраці щодо реадмісії існують механізми обумовленості, щоб компенсувати недостатню ефективність формального зобов'язання (у випадку угод про реадмісії) або неофіційні зобов'язання (у випадку неофіційних угод про реадмісію). Вид обумовленості, який з'явився в нещодавньому міграційному співробітництві, відрізняється від традиційних форм обумовленості зовнішньої політики ЄС. Сама суть обумовленості (кращі зовнішні відносини та підтримка в обмін на демократизацію та дотримання прав людини) затьмарюється цілями міграційного контролю і, зокрема, пошуком ефективності політики повернення ЄС за будь-яку ціну. Два приклади демонструють цю тенденцію: здійснення неформальної співпраці щодо реадмісії з країнами з поганим рівнем дотримання прав людини та інструментальне використання візової політики.

Обумовленість прав людини не враховується для цілей міграційного контролю. У той час як умови ЄС зазвичай пов'язують із дотриманням прав людини, умови, пов'язані з міграційним контролем і реадмісією, повністю обходять записи про права людини в третіх країнах. Оскільки головна мета Союзу та його держав-членів полягає в тому, щоб зробити політику повернення ЄС ефективною, стає неактуальним, якщо зовнішні відносини з питань міграції розвиваються з третіми країнами, які не дотримуються прав людини (ані не захищають своїх громадян). Крім того, співробітництво у

сфері реадмісії часто здійснюється за відсутності офіційних угод про реадмісію (ЄС чи двосторонніх), заснованих на м'яких угода чи практичні співпраці.

Питання незалежності взаємодії від будь-якої оцінки ситуації з правами людини у країні, що співпрацює, стало предметом розгляду в ЄСПЛ у справі М.А. проти Бельгії. Справа стосувалася депортації громадянина Судану, кого бельгійська поліція затримувала без документів, і який очікував на примусове видворення [235]. Бельгійська влада ідентифікаційну місію до Судану з метою депортації, тим самим посиливши ризик застосування забороненого за статтею 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо заявника. ЄСПЛ визнав, що ідентифікаційні місії органів влади країни походження з метою видачі проїзних документів громадянам самі по собі не є проблемними. Однак, організація зустрічі між М.А. та владою Судану з метою встановлення його особи та видачі документів для його повернення була визнана протиправною, оскільки вона не була підкріплена достатніми процедурними гарантіями.

Випадок з Суданом не поодинокий. Однак, незважаючи на можливі серйозні порушення процесуальних гарантій, неформальна співпраця лише зрідка стає предметом судового розгляду. У контексті співпраці з питань реадмісії, коли немає повноцінних угод про реадмісію, таке співробітництво зводиться до неформальних, непублічних і прозорих угод, часто між поліцейськими органами двох країн, які беруть участь у депортації. Хоча проблеми з правами людини також можуть виникати і при виконанні формальних угод, неформальними угодами захист прав людини зменшується, оскільки вони передбачають відсутність демократичного контролю та судового захисту.

Простий факт того, що більшість угод ЄС про реадмісію було укладено разом з угодами про спрощення візового режиму є формою позитивної обумовленості. В обмін на співпрацю з реадмісії ЄС може запропонувати пом'якшення візового режиму, що врешті решт дозволяє кругову мобільність

громадян тих країн, які беруть участь у співпраці з ЄС у сфері реадмісії через механізми призупинення візового режиму чи лібералізацію. Що більше держава розглядається ЄС «привілейований» і «надійний» партнер, тим більше вона буде «випробувана» з точки зору її спроможності застосовувати законодавство ЄС (acquis) [51, с. 75]. Фактично, аби отримати вигоду від лібералізації візового режиму після підписання угоди ЄС про реадмісію, треті країни погоджуються приняти візові правила. запозичені з правового порядку ЄС.

Навпаки, негативні умови у візовій політиці з'являються коли офіційний правовий механізм було включено до Візового кодексу 2019 року [265]. Його стаття 25а щодо «співробітництва у сфері реадмісії» перетворює на жорсткий закон неформальну тенденцію використання візової політики як важеля для співпраці у сфері реадмісії. На практиці це положення створює ієрархії залежно від рівня співпраці щодо реадмісії нелегальних мігрантів. Комісія щороку оцінює ефективність третіх країн з точки зору не лише співпраці щодо реадмісії, але й з загальних міграційних відносин з Союзом. Оцінка базується на таких показниках як кількість рішень про повернення, виданих державами-членами, кількість фактичних примусових повернень, кількість запитів на реадмісію, прийнятих третьою країною, а також рівень практичної співпраці на різних етапах процедури повернення. Іншими словами, створюються умови для посилення режиму видачі шенгенських віз для громадян тих країн, які не співпрацюють з ЄС у питаннях міграції в цілому і зокрема реадмісії [199, с. 217].

Таким чином, деформалізація стала невід'ємною частиною політики ЄС щодо реадмісії. Однак, її наростання не проходить без наслідків. Недалекоглядний вибір політики несе витрати та непередбачувані довгострокові наслідки. Деформалізація сприяє збереженню та подальшому розвитку неофіційної міжнародної правотворчої діяльності щодо міграції та поширенню нетипових актів ЄС, щодо яких є мало можливостей на оскарження в сфері права.

Питання, які виникають у зв’язку з неформальним співробітництвом, є широкими та різноманітними. Через обхід формальностей виникають ризики з точки зору правової визначеності та демократичної підзвітності. ЄС та його держави-члени розглядають деформалізацію як спосіб досягти ефективності політики, не несучі втрат. Як відзначає Е. Канніццаро, «право, а точніше нормативні інструменти, запропоновані міжнародним правом, схоже, використовуються державами-членами для досягнення своїх цілей понад конституційні рамки, встановлені Договорами» [59].

РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПИТАННЯХ РЕАДМІСІЇ ОСІБ

3.1. Реадмісія осіб в світлі зобов'язань ЄС та окремих держав-членів щодо надання притулку

Політика ЄС щодо реадмісії є частиною ширшої політики, яка інтегрує питання міграції та притулку у зовнішню політику ЄС. Ця ширша політична структура відома як зовнішній вимір політики ЄС у сфері міграції та притулку та означає цілий набір політик, спрямованих на вирішення питань міграції та притулку з третіми країнами походження та транзиту.

Вже напочатку 1990-х років з боку Комісії та Європейської Ради виникли дискусії та пропозиції щодо необхідності більш комплексного підходу до політики надання притулку та міграції та їх координації із зовнішніми відносинами ЄС. Ще в 1991 році в повідомленні Комісії про міграцію вказувалося на «більш широке включення міграції в зовнішню політику Співтовариства з метою протистояти зовнішньому міграційному тиску» [138]. Це повідомлення включало перші роздуми про те як усунути так звані «корінні причини» міграції і запропонувало включити низку положень до майбутніх угод про співробітництво з третіми країнами. Воно також містило першу пропозицію щодо розробки «загальних принципів і процедур для репатріації мігрантів з нелегальним статусом».

Під час свого першого засідання в листопаді 1993 року Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ дослідила зв'язок політики міграції та надання притулку з іншими сферами політики. Зокрема, Рада запропонувала вигідні умови співпраці з третіми країнами в економічній сфері та сфері розвитку, аби отримати їхнє сприяння в сфері міграційного контролю та реадмісії [78, с. 20]. У цих ранніх документах вже можна відстежити підхід, орієнтований на контроль і підхід, орієнтований на запобігання. Весь

розвиток міграційних політик ЄС характеризується напругою між цими двома підходами.

Витоком розвитку зовнішнього виміру політики ЄС у сфері міграції та надання притулку було зростання потоків міграції та біженців наприкінці 1980-х-початку 1990-х років у поєднанні зі слабкістю інструментів контролю міграції для стримання цих потоків [56, с. 621]. У зв'язку з цим міграція все більше сприймалася як проблема в термінах загрози безпеки, пов'язана з іншими проблемами внутрішньої безпеки [223, с. 115–117].

Тут право ЄС може вступати в конфлікт з усім масивом норм щодо притулку, які існують в міжнародному праві. Варто згадати про існування численних договорів щодо прав біженців та шукачів притулку, ключовим з яких є Конвенція про статус біженців 1951 року [19]. Відповідно до неї, в кожної особи є право шукати притулку. Однак, відповідно до неї ж, кожна сторона зобов'язана видавати проїзний документ в разі повернення біженця. З цього можна зробити висновок, що держава, яка видала документ, зобов'язана приймати біженця на своїй території протягом строку дії такого документу. Ідентичні положення містяться в Конвенції 1954 року про статус апатридів [18]. Держава, що видає документ, однак, має право встановити граничний строк до трьох місяців на право повернення.

Загальна декларації прав людини 1948 року в статті 14 встановлює право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком [10]. Однак Конвенція 1951 року не містить такого права, в той час як Загальна декларація, в строгому сенсі, не є загальнозобов'язуючим документом. Право шукати притулку також не можна прирівняти до права на доступ до процедур притулку чи права отримувати притулок.

Право шукати притулок не було включене до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, незважаючи на те, що він є одним з найважливіших міжнародних документів у галузі прав людини. Проте різні права, пов'язані з невисланням (non-refoulement) передбачені Пактом. Зокрема, це право на життя, заборона катувань, жорстокого, нелюдського або

такого, що принижує гідність поводження та покарання. Пакт забороняє свавільне видворення мігрантів [24].

Принцип невислання випливає також з Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, адже вона забороняє видворяти чи повертати осіб в ситуаціях, коли їм загрожує катування [20].

Повага до принципу невислання також підтверджується у вторинному законодавстві ЄС, особливо в статті 21 Процедурної директиви та статті 5 Директиви про повернення. В світлі того факту, що принцип невислання знайшов вираження в різних міжнародних інструментах, призначених для використання на міжнародному та регіональному рівні, він вважається принципом звичаєвого міжнародного права, що є обов'язковим для всіх держав, незалежно від того, чи є вони сторонами Конвенції про біженців [186]. Більше того, УВКБ ООН трактує принцип заборони вислання як такий, що охоплює будь-які заходи, які можна пов'язати з діяльністю держави, як всередині її, так і на кордонах, які можуть мати вплив на повернення особи в країну, де її життя чи свобода опинялися б під загрозою. Це включає відмову в прийомі на кордоні та непряме вислання, а також ситуації масового напливу шукачів притулку [76, с. 449].

Більш докладно принцип невислання в поєднанні з правами біженців дозволяє розкрити дослідження практики ЄСПЛ. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [16] сама по собі не створює права шукати притулку. Натомість, права за Конвенцією можна розглядати в світлі принципу невислання, який забороняє вислання захищених шукачів притулку та інших мігрантів, для яких існує ризик смерті, переслідування, катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження і покарання. Найбільш важливе з таких положень – стаття 3 Конвенції, яка забороняє вищевказані види поводження.

Право на свободу від катувань та інших видів забороненого поводження неодноразово розглядалося в практиці ЄСПЛ як непряме право

мігрантів не бути повернутими чи висланими на територію, де їм загрожує таке поводження. ЄСПЛ вимагає від держав забезпечувати щоб кожна особа, яка видворяється, не отримавши статусу біженця, все ж мала право шукати притулку. Стаття 4 Протоколу № 4 до Конвенції також забороняє колективне вислання іноземців [32].

В ряду іншої практики ЄСПЛ вирізняється справа Хірсі Джама та інші проти Італії, в якій Суд спеціально розглянув двосторонню угоду між Італією та Лівією, що є подібною до угоди про реадмісію. Суд розкритикував цю угоду, зазначивши, що заходи з відтиснення осіб від кордону, що регулювалися угодою, порушували права осіб, яким було відмовлено у праві на в'їзд в Італію [205].

Відповідно до Європейської Угоди про скасування віз для біженців від 1959 року [124], обов'язок реадмісії є незалежним від наявності проїзних документів. Однак, з тексту документа неможна вивести зобов'язань щодо реадмісії на невизначений період. Положення стосується лише біженців, які в'їхали на територію договірної сторони на підставі угоди. Це означає, що на момент в'їзду біженець повинен мати дійсний проїзний документ і його візит не може тривати більше трьох місяців. Більше того, обов'язок реадмісії не застосовується, якщо біженець має право на поселення в іншій договірній державі. Таке поселення передбачається, якщо біженцю надається дозвіл на проживання, термін дії якого перевищує термін дії права на повернення, що міститься в проїзному документі.

Зобов'язання щодо реадмісії випливають також з Європейської угоди про передачу відповідальності щодо біженців 1980 року [125]. Згідно з цією Угодою вважається, що відповідальність за біженця передана державі у випадках, коли біженець постійно проживає на її території з дозволу держави не менше двох років. Перехід може відбутися навіть раніше, якщо інша держава дозволяє біженцю залишатися на своїй території довше, ніж це дозволяє дійсний проїзний документ. Дворічний період починається коли біженця прийнято на територію іншої держави, або, якщо цей момент

неможливо встановити, з дня коли він зареєструвався в цій державі. Відповідно до цих положень, до тих пір, поки зберігається відповідальність, перша держава повинна знову прийняти біженця на свою територію, навіть якщо термін дії відповідних проїзних документів скінчився.

Починаючи з 1980-х років, європейські країни (а також США та Австралія) ухвалили ряд політик недопуску (non-entrée policies) [201, с. 341], метою яких було уникнути напливу шукачів притулку до своєї території чи під їхню юрисдикцію. Внаслідок цього, державами розроблений набір політик недопуску, що частково або повністю ґрунтуються на співробітництві з іншими державами. Цей новий підхід до політик контролю міграції дозволяє застосування заходів контролю такої міграції на території третіх держав. В такий спосіб європейські держави прагнуть уникнути правової відповідальності за будь-які протиправні дії, пов'язані з недопуском біженців на свою територію, адже такі політики формально виявилися б імплементованими третіми країнами. Можна виділити сім основних форм співробітництва, які призводять до такого результату:

дипломатичні відносини;

прямі фінансові стимули для виконання завдань міграційного контролю;

пряма передача обладнання та підготовка фахівців в державних органах третьої країни;

розгортання міграційних пунктів на території третьої країни в співробітництві з її державними органами;

спільні операції з патрулювання кордонів;

здійснення прямого міграційного контролю на території третьої країни, що співпрацює в цьому питанні;

передача зобов'язань міжнародним агенціям (у випадку ЄС такою агенцією виступає Frontex) [191, с. 239].

Дублінський регламент держав-членів ЄС про визначення держави, компетентної для розгляду заяви про надання притулку від 15 червня

1990 року, найновіші зміни та доповнення до якого відбулися в 2020 році [104] та Шенгенська угода та Конвенція 1985 року [281] також містять положення щодо реадмісії осіб, які шукають притулку. Згідно з цими угодами, компетентна держава зобов'язана прийняти на своїй території шукачів притулку, які подали клопотання про притулок в іншій договірній державі, якщо шукач притулку незаконно проживає на території іншої договірної сторони протягом процедури надання притулку. Такий самий обов'язок застосовується, якщо шукач притулку, отримавши остаточну відмову, в'їхав на територію іншої договірної сторони без дозволу. Обов'язок припиняється, якщо інша договірна сторона видала шукачу притулку дозвіл на проживання з терміном дії в один рік або довше. У цьому випадку компетенція розглядати заяву про надання притулку переходить до іншої сторони.

Правила Шенгенської угоди та Дублінського регламенту ґрунтуються на принципі, згідно з яким шукач притулку має подати заяву про надання притулку в першій безпечній державі, в яку він в'їхав законно чи незаконно. Принцип виключної відповідальності в рамках великої європейської договірної спільноти є основою для багатьох нещодавніх європейських законодавчих ініціатив щодо надання притулку. Зобов'язання щодо реадмісії відповідальних держав, що випливають із Шенгенської та Дублінської угод, однак, враховують необхідність перешкоджати подальшій незаконній міграції шукачів притулку. З огляду на фундаментальні ідеї, кі вони містять, ці угоди можна розглядати як наріжні камені європейської системи притулку, що розвивається. Зобов'язання щодо допуску до процедури притулку в першій безпечній державі ґрунтується на принципі, що кожна держава несе відповідальність за контроль міграційних переміщень на своїй території.

Чимало резолюцій міжнародних організацій містять прямо виражене право на повернення для біженців, які вимушені були виїхати зі свого звичайного місця проживання через переслідування чи насильство. Наприклад, щодо біженців з колишньої Югославії Комісія ООН з прав

людини в 1993 році заявила: «комісія знову наголошує на праві біженців, переміщених осіб та інших жертв етнічних чисток повернутися до своїх домівок і недійсності примусової передачі власності та інших дій, вчинених під примусом» [81].

Додаток 7 до Дейтонської угоди від 10 листопада 1995 року передбачає репатріацію біженців і переміщених осіб та зазначає, що:

усі біженці і переміщені особи мають право вільно повернутися до рідних домівок. Вони мають право на повернення їм власності, якої вони були позбавлені в ході військових операцій та інших військових дій з 1991 року і на отримання компенсації за майно, яке не може бути їм повернуто. Швидке повернення біженців і переміщених осіб є важливою метою врегулювання конфлікту в Боснії і Герцеговині. Сторони підтверджують, що вони приймуть повернення таких осіб, які покинули їхню територію, включаючи тих, яким було надано тимчасовий захист третіми країнами;

сторони забезпечують, щоб біженцям і переміщеним особам було дозволено повертатися в безпеці, без ризику утискі, залякування, переслідування чи дискримінації, зокрема через їхнє етнічне походження, релігійні чи політичні переконання;

сторони вживають усіх необхідних заходів для запобігання діяльності на своїх територіях, яка перешкоджала б безпечному та добровільному поверненню біженців і переміщених осіб. Аби продемонструвати свою відданість забезпеченню повної поваги до прав людини та основоположних свобод щодо усіх осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією, негайно створюються умови для повернення біженців та переміщених осіб. Сторони негайно вживають заходів зміцнення довіри [106].

Крім того, угода передбачає, що вибір місця призначення залишається за особою та сім’єю та має бути забезпечений принцип єдності сім’ї. Сторони погодилися не втручатися у вибір місця призначення особою, яка повертається, а також не змушувати її залишатися чи переїжджати до

ситуацій серйозної небезпеки або до районів де відсутня базова інфраструктура для забезпечення та відновлення нормального життя. Передбачалося що у співпраці з УВКБ ООН та країнами притулку буде розроблено план репатріації, який дозволить здійснити швидке, мирне, упорядковане та поетапне повернення біженців та переміщених осіб, яка може включати пріоритети для певних територій і певних категорій осіб, які повертаються. Сторони погодилися реалізувати такий план і привести свої міжнародні угоди та внутрішнє законодавство у відповідність до нього. Відповідно, вони закликали держави, які прийняли біженців, сприяти швидкому їх поверненню відповідно до міжнародного права.

На підставі Дейтонських угод було укладено декілька двосторонніх угод про реадмісію. Так, угода про реадмісію між урядами Німеччини та Боснії і Герцеговини від 20 листопада 1996 року прямо посилається на право на повернення, викладене в Дейтонській угоді. Угода про реадмісію передбачає поетапне повернення біженців та переміщених осіб, віддаючи перевагу добровільному поверненню, однак не виключаючи примусового повернення [55].

Принцип репатріації біженців після припинення ситуації, яка зумовила їхню втечу, постулюється органами ООН. Так, у резолюції 3236 Генеральної Асамблеї ООН, що стосується палестинських біженців, зазначалося: «Генеральна Асамблея підтверджує невід’ємне право палестинців повернутися до своїх домівок і власності, з якої вони були витиснені та вигнані, і закликає до їх повернення» [304]. Тож незважаючи на конкретні правові питання, пов’язані з правом на повернення палестинців до Держави Ізраїль, з практики міжнародних організацій можна зробити висновок, що право на повернення та відповідне зобов’язання щодо реадмісії вважається частиною міжнародного звичаєвого права.

Водночас, такий обов’язок репатріації часто недостатньо чітко окреслений. Масштабні репатріації залежать від фінансових можливостей або інших передумов, таких як бажання повернутися або обмеження

кількості біженців. Договірна практика також не є повністю єдиною. В наявній практиці держав можна знайти чимало прикладі, коли репатріація здійснювалася з різним ступенем тиску на біженців. В літературі неможливо знайти посилань на те, що ідея добровільної репатріації обмежує існуюче міжнародне зобов'язання щодо реадмісії. Репатріація біженців обмежена лише індивідуальними правами біженців відповідно до Женевської конвенції про статус біженців, стаття 33 якої встановлює принцип невидворення, так і статті 3 Європейської конвенції з прав людини.

Таким чином. біженець не повинен зазнавати політичних переслідувань або нелюдського поводження в державі свого походження [197, с. 117]. Під час масштабних операцій з репатріації, така репатріація, як правило, відбувається добровільно. Однак, незважаючи на переваги добровільної репатріації, держави не відмовляються від свого права на примусове повернення тих біженців, чия потреба в захисті втратила свою актуальність внаслідок зміни фактичних умов в державі походження.

Сумнівно також, чи існує обов'язок реадмісії тих біженців, які до того, як були змушені втекти, просто проживали в країні походження, не будучи її громадянами. Право на повернення, викладене в резолюціях міжнародних органів, як правило, не залежить від громадянства біженця. Однак, неможливо упевнено зробити висновок, що обов'язок репатріації також поширюється на іноземних громадян, які раніше мали постійне місце проживання в запитуваній державі.

Зобов'язання щодо реадмісії як форма відшкодування колишньої несправедливості згідно з міжнародним правом передбачає, однак, що видворення зумовлюється порушенням зобов'язань перед приймаючою державою, і таким чином, порушуються права держави, що приймає біженців. Держава, яка шляхом вигнання змушує частину свого населення тікати, порушує суверенне право інших держав визначати в'їзд та проживання іноземних громадян [300, с. 72]. Таким чином, приймаючі держави змушені приймати біженців, які потребують захисту та несуть через

це втрати. Це спричинило дискусію в літературі щодо того в якій мірі спричинення переміщення біженців створює обов'язок фінансової компенсації з боку держави походження щодо приймаючої держави [78, с. 4].

Не відрізняється єдністю і практика держав. Це, однак, не виключає висновку, що масовий виїзд осіб через підстави, що призводять до визнання їх біженцями, створює обов'язок реадмісії таких осіб, після того як відповідна ситуація минула. Це означає, що заходи висилки, які суперечать міжнародному праву, як правило, компенсуються дозволом біженцям, яким тимчасово надано захист інших держав, повернутися до країни походження.

Право на пошук притулку стало одним з найважливіших прав у Європі. Хоча його використання зростає, до дій ЄС в цьому аспекті виникає чимало питань. Сучасна система надання притулку змушує шукачів притулку ризикувати своїм життям, щоб дістатися кордонів ЄС. І хоча Союз скасував кордони всередині себе, він продовжує нарощувати зусилля для захисту своїх зовнішніх кордонів. Це означає посилення правил для громадян третіх країн, які прямують до ЄС. Політика ЄС у сфері міграції та притулку визначається тенденцією до посилення безпеки, що призводить до того, що система стає все більш закритою для шукачів притулку з третіх країн.

Питання пошуку притулку регулюються декількома актами ЄС. Одним з них є Хартія Європейського Союзу про основоложні права, і вона є одним з небагатьох міжнародних інструментів, що регулює право шукати притулку [74]. Однак, умови для реалізації цього права створюються договорами ЄС, які приділяють більше уваги реадмісії, ніж захисту прав шукачів притулку. У цьому сенсі право на пошук притулку відповідно до Хартії залежить від того, що означає пошук притулку у праві ЄС. Хартія також забороняє колективне видворення та кодифікує принцп неидворення, який слугує гарантією дотримання прав мігрантів [22, с. 128].

Другий основний документ ЄС, що регулює доступ шукачів притулку до його території – Директива щодо мінімальних стандартів процедури Держав-учасниць щодо надання та відкликання права біженця, або так звана

процедурна директива [94]. Процедурна директива виступає інструментом, за допомогою якого держави-члени ЄС можуть визначати заходи для надання та відкликання права на притулок та встановлювати які шукачі притулку можуть бути видворені до безпечної третьої країни, що відповідає за розгляд їхньої заяви про надання притулку. Директива створює право подавати заяви на отримання притулку від свого імені у встановленому місці. Правовий статус шукачів притулку оцінюється на начальній стадії після їхнього прибуття на територію держави-учасниці ЄС.

Хоча Процедурна директива спрямована на забезпечення безпечного повернення біженців, яким вже було надано притулок в третіх країнах, вона піддається критики через схвалення нею політики третіх безпечних країн, безпека яких для шукачів притулку в дійсності є спірною [195, с. 85]. Норми Процедурної директиви, зазвичай, передбачають, до доступ до ефективної процедури притулку може бути відхилений, якщо особа проїхала через третю безпечну країну, перед тим як досягти держави, в якій вона нарешті звернулася за притулком, або якщо така особа вже отримала притулок в іншій державі. Відповідно до формули «третьої безпечної країни», шукачі притулку мають звернутися за притулком в першій безпечній країні, до якої вони змогли дістатися. Однак, оскільки передача відповідальності для шукачів притулку іншій безпечній країні не має правової бази в міжнародному праві, ЄС покладається на наявні в нього угоди про реадмісію аби досягти належного рівня співробітництва для того, щоб регулярно здійснювати видворення громадян третіх країн.

Угоди про реадмісію регулюють не тільки повернення нелегальних мігрантів, але й осіб, яким було відмовлено у праві на притулок, чиї звернення не були розглянуті на підставі застереження про третю безпечну країну. У 2015 році процедурна директива була доповнена новою директивою, причому найважливіша зміна полягає в тому, що право шукати притулку було описано більш докладно з процедурної точки зору. Зокрема, це

стосується підготовки персоналу прикордонних служб щодо правильного розгляду заяв про притулок [110].

Що стосується нелегальних мігрантів та шукачів притулку, чиє клопотання про притулок було відхилене, основним документом ЄС є Директива про спільні стандарти та процедури держав-членів щодо повернення громадян третіх країн, які перебувають нелегально, відома також як Директива про повернення [110]. Ця директива встановлює спільні правила щодо видворення, повернення, стандартів ув'язнення, процедурних гарантій осіб, які видворяються та заборон на повторний в'їзд для осіб, щодо яких було прийняте рішення про видворення. Директива про повернення підкреслює необхідність угод про реадмісію з третіми країнами для полегшення процесу повернення. Хоча вона прямо не регулює питання притулку, Директива включає гарантію проти порушення прав біженців.

Тенденція до деформалізазії не оминула політик, пов'язаних з поверненням шукачів притулку. Так, підписаний у жовтні 2016 року так званий «Спільний шлях щодо міграційних питань» регулює реадмісію громадян Афганістану – шукачів притулку, яким було відмовлено в розгляді чи задоволенні їхньої заяви в ЄС [219]. І навіть якщо сама по собі репатріація шукача притулку не є протиправною, і його клопотання було відхилене за наявності достатніх підстав, угода, спрямована на репатріацію до такої країни як Афганістан є дуже суперечливою. Вона може призвести до порушення принципу невислання, а також зобов'язань держав за міжнародними договорами з прав людини, зокрема за Європейською конвенцією з прав людини.

Таке порушення могло відбутися вже на момент підписання угоди, не кажучи вже про період після захоплення влади в Афганістані рухом Талібан у серпні 2021 року. Крім того, Спільний шлях прямо відкриває можливість для репатріації неповнолітніх громадян Афганістану без супроводу та інших вразливих груп, таких як самотні жінки, люди похилого віку, тяжко хворих осіб, тощо [308, с. 39]. При цьому, дана угода встановлює практику, яку

країни ЄС лише зрідка зреалізовували раніше. У квітні 2021 року ЄС та Афганістан підписали Спільну декларацію про співробітництво у сфері міграції, оновлену неофіційну угоду [218], яка підтверджує мету сприяти «поверненню нелегальних мігрантів», включно з шукачами притулку, яким було відмовлено. Подібно до попередньої угоди, незважаючи на свою назву, угода не охоплює різні сфери, пов'язані з міграцією та мобільністю між ЄС та Афганістаном, а зосереджена виключно на підтримці та збільшенні депортацій до Афганістану. Як стверджує Європейська рада біженців та вигнанців (European Council of Refugees and Exiles), в порівняні зі Шляхом вперед, нова угода ще більше зменшує гарантії захисту для окремих осіб, особливо з вразливих груп, а також запроваджує низку заходів, спрямованих на полегшення державам-учасницям депортацію осіб до Афганістану в період зростання нестабільності [111].

Інший приклад деформалізації політик в галузі притулку дає спільна заява ЄС та Туреччини, підписана в березні 2016 року, що регулює реадмісію всіх мігрантів та шукачів притулку, які прибувають з Туреччини на грецькі острови (більшість з них є сирійськими та афганськими громадянами – шукачами притулку). Реалізація угоди спрямована і фактично впливає, головним чином, на тих, хто намагається потрапити в ЄС аби отримати захист. На підставі суперечливого припущення, що Туреччина є безпечною країною для них, ЄС вирішив, що реадмісія чи недопуск таких громадян на територію ЄС з території Туреччини є можливою та сумісною з міжнародними стандартами [259]. Це припущення ґрунтується на застосуванні поняття третьої безпечної країни до першої країни притулку так, як це викладено в статтях 35 та 38 Процедурної директиви.

У першому випадку, Туреччина є третьою безпечною країною, яка може прийняти реадмісію шукачів, оскільки нібито вони не стикаються з ризиком переслідування, серйозної шкоди для їхнього життя та здоров'я чи подальшого «ланцюгового» вислання. Крім того, такі шукачі притулку нібито мають можливість безпечно звернутися за статусом біженця у Туреччині за

Конвенцією 1951 року. У другому випадку, шукачі притулку можуть бути повернуті до Туреччини, оскільки вони, нібито, вже користуються достатнім захистом у цій країні, включно з принципом невислання.

В обох випадках заява шукачів притулку, що прибули до ЄС з чи через територію Туреччини, вважалася б неприйнятною відповідно до директиви щодо шукачів притулку. В обох випадках ЄС спирається на два припущення. Перше – що існує безпечне місце для шукачів притулку ще до того як вони в'їдуть в ЄС. Друге – що шукачі притулку не можуть вільно обрати оселитися в ЄС, оскільки для них є інші безпечні місця [232, с. 178].

Виконуючи на практиці заяву ЄС-Туреччина влада Греції ніколи не застосовувала концепцію першої країни притулку в якості підстави оголошення заяви про отримання статусу біженця неприйнятною [49]. Натомість, вона вдавалася до концепції третьої безпечної країни. Як стверджують Е. Роман, Т. Байрд та Т. Радкліф, Туреччину навряд чи можна вважати безпечною третьою країною, зокрема через той факт, що, незважаючи на ратифікацію Конвенції 1951 року та Протоколу до неї, вона зберігає географічні обмеження щодо неєвропейських шукачів притулку, на підставі яких вона не визнає статусу біженця для шукачів притулку, які прибули з-за меж Європи [277]. Через це Туреччина не задовольняє статті 38 Процедурної директиви, відповідно до якої, «держави-учасниці зобов'язана надати доступ к процедурам розгляду заяв по суті, які дозволяють розгляд таких заяв на місці» [109]. Крім того, протягом тривалого часу грецький законодавець не оголошував Туреччину третьою безпечною країною та взагалі не прийняв єдиного переліку третіх безпечних країн [299, с. 71].

Таким чином, чи є Туреччина третьою безпечною країною можуть вирішити лише органи влади Греції під час початкової перевірки на прийнятність заяв про притулок на кордоні. З часом, серед грецьких органів державної влади та судів з'явилися різні тлумачення, що подекуди призводило до суперечливої судової практики в питанні того чи є Туреччина третьою безпечною країною для певного шукача притулку [276, с. 232]. Лише

у червні 2021 року Греція визначила Туреччину як третю безпечну країну для шукачів притулку з Сирії, Афганістану, Пакистану, Бангладеш і Сомалі на основі спільного міністерського рішення Міністерства закордонних справ та Міністерства з питань міграції та притулку [203]. Незважаючи на це, грецькі органи влади все ще повинні оцінювати прийнятність кожної заяви про надання притулку окремо та розглядати специфічні обставини справи, оскільки неправильне застосування концепції третьої безпечної країни в практиці може обмежити чи порушити право багатьох шукачів притулку користуватися захистом.

Таким чином, можна виділити подвійну стратегію, на яку покладається ЄС у своїх спробах перекласти тягар відповідальності на треті країни. З одного боку, він намагається домовитися про екстернаціоналізацію обов'язків щодо притулку за допомогою неофіційних угод, дотримання верховенства права у яких є сумнівним. Причина полягає в тому, що держави можуть бути зацікавлені у співпраці, але в такій політично чутливій сфері політики вони часто не бажають отримуватися суворої міжнародної нормативної бази. З іншого боку, ЄС прагне забезпечити юридично обґрунтовану легітимність екстерналізації обов'язків щодо захисту, намагаючись включити правові концепції третьої безпечної країни та першої країни притулку до неформальних угод. Внаслідок цього виникає суперечність між необхідністю забезпечити угоду за допомогою інструменту, який дозволяє уникнути формальностей, що є типовими для міжнародних угод, а з іншого боку – необхідністю забезпечити формальну правову основу для механізму перенесення відповідальності, який має на меті встановити неформальні угоди. Можна припускати, що надаючи правове підтвердження таким механізмам перенесення тягаря відповідальності, особи, які приймають рішення в ЄС, прагнуть зробити обидва такі механізми прийнятними для громадської думки та уникнути засудження в національних та міжнародних судах.

3.2. Проблематика практичної реалізації договорів ЄС про реадмісію в світлі кризи біженців

У 2015–2016 роках Європа зіткнулася з найбільшим напливом біженців з часів Другої Світової Війни (для цілей цього підрозділу, ми не розглядаємо наплив біженців з України в 2022–2024 роках, що буде предметом дослідження в наступному підрозділі даної роботи). З клопотанням про отримання притулку в ЄС звернулося понад 1,2 мільйони шукачів притулку [184], порівняно з 625 000 у 2014 році [183]. Однак, як зауважують А. Німанн, та Н. Цаун, «це збільшення кількості звернень було лише поштовхом, а не причиною кризової ситуації, що виникла, оскільки вони лише виявили постійні функціональні неспроможності та недоліки загальноєвропейської системи надання притулку та реадмісії. Таким чином, так звану «європейську кризу біженців» можна більш справедливо назвати кризою системи надання притулку та реадмісії» [247, с. 4].

Хоча ця система з її спільними стандартами захисту та чітким розподілом навантаження була запроваджена на папері через ряд директив ЄС, що розглядалися в попередніх розділах, та Дублінський регламент, у 2015 році стали разюче очевидними недоліки в її впровадженні. Дублінська система, згідно із якою прикордонні країни ЄС несуть більшу частину тягаря з надання притулку, була суттєво послаблена коли прикордонні країни відмовилися від шукачів притулку, що через їхню територію потрапляли до традиційних приймаючих країн, таких як держави Західної та Північної Європи. Держави з низькою кількістю заяв про надання притулку отримували переваги від Дублінської системи, в той час як держави, що традиційно приймали багато біженців (наприклад, ФРН та Швеція) намагалися закрити свої кордони для нових шукачів притулку, зокрема призупинивши дію Шенгенської системи, та в різний спосіб повертаючи шукачів притулку до країн їх походження чи транзиту. Незважаючи на відповідність законодавству

ЄС, цей підхід поставив під сумнів свободу пересування як один зі стовпів європейської інтеграції [248, с. 191].

Такі явища як громадянські війни, затяжні конфлікти, тероризм, погіршення внутрішньої безпеки та зростання бідності в країнах Близького Сходу та Африки спричинили масовий виїзд з них цивільного населення. Це зробило міграцію явищем зі змішаними мотивами, яке стосується як осіб, що тікають від переслідувань, так і тих, хто прагне покращити соціально-економічні умови свого життя. Проте найбільші групи мігрантів, які в'їздили в ЄС після 2015 року, прибували все ж з охоплених війною країн, таких як Афганістан, Ірак та Сирія [185]. Так, збройний конфлікт в одній лише Сирії призвів до переміщення понад 5 мільйонів людей до 2017 року [305]. Вона стала наймасштабнішим чинником значного зростання міграції як в сусідніх з Сирією регіонах, так і в ЄС. При цьому, сусідні держави, такі як Ліван, Йорданія та Туреччина, куди виїхала більшість біженців, дедалі більше стикалися з проблемами з їх розміщенням, враховуючи брак матеріальних та фінансових можливостей по розміщенню новоприбулих в таборах та їхньої інтеграції. Хвиля біженців призвела до погіршення безпекової ситуації та зростання напруженості вже в цих країнах [239].

Через відсутність вчасної реакції світового співтовариства на умови в таборах біженців, а також через відсутність перспективи переселення в іншу країну чи інших легальних можливостей виїзду, чимало людей, які тимчасово розмістилися в регіоні походження, продовжили свій шлях до Європи. Разом із поступовим збільшенням кількості нових мігрантів до Європи, відбулося різке зростання кількості корабельних аварій і смертей, пов'язаних з перетином Середземного моря [253, с. 46]. Такі країни першого в'їзду як Італія та Греція зіткнулися з особливо сильним зростанням кількості шукачів притулку з весни 2015 року, що змусило їх утримуватися від належної реєстрації та дозволяти їм прямувати транзитом на північ [54, с. 10]. Фактично, навіть такі крайні і не надто дружні заходи виявилися неефективними та лише уповільнювали процедуру, створюючи додатковий

адміністративний тягар. Як пише А. Х. Менендез, «Дублінська система впала під власною вагою» [238, с. 393]. Знаковим стало призупинення виконання Дублінського регламенту для сирійців Німеччиною в серпні 2015 року, чим вони були допущені до національної системи надання притулку, незалежно від країни першого в'їзду [194].

Проте приблизно через три тижні уряд Німеччини, під тиском величезного зростання кількості прибулих до Баварії, тимчасово відновив прикордонний контроль на внутрішньому кордоні Шенгенської зони з Австрією. Це спровокувало ланцюгову реакцію, підштовхнувши інші країни вздовж балканського маршруту також запровадити прикордонний контроль, аби уникнути перетворення в «тупик» де застрягли б небажані шукачі притулку. Пізніше тим же шляхом пішли Швеція, Норвегія, Данія та Бельгія [158]. У жовтні 2015 року, у відповідь на збільшення кількості шукачів притулку та розчарована зусиллями ЄС координувати зовнішній прикордонний контроль, рішучих заходів вжила і Угорщина, побудувавши паркан уздовж своїх кордонів із Хорватією та Сербією. Цей крок дозволив Угорщині спрямувати міграційні потоки до сусідніх країн, зокрема до Словенії, призвівши до перекриття так званого західнобалканського маршруту, примусивши десятки тисяч людей залишатися в Греції, почасти у нестерпних умовах життя [309].

Коли криза наблизилася до свого піку у травні 2015 року, Європейська комісія представила Європейський порядок денний з питань міграції [150]. У ньому Комісія окреслила як негайні заходи, які необхідно вжити у відповідь на кризу в Середземномор'ї, так і кроки на найближчі роки для кращого управління міграційною політикою ЄС. Після негайного першого «пакета імплементації», ухваленого 27 травня 2015 року [132] у вересні того ж року Комісія запропонувала комплексні пріоритети дій [134]. Після двох з половиною років роботи над порядком денним, Комісія доповнила розроблений інструментарій дорожною картою [131], в якій відзначалося, що прийнятним є лише комплексний підхід, що має на увазі «поєднання ряду

інструментів міжнародної та зовнішньої політики». Під час зустрічі Європейської Ради з питань міграції 14 грудня 2017 року було визначено конкретні цілі та часові рамки для створення комплексної політики надання притулку.

Які ж заходи були здійснені в рамках цього «комплексного підходу»? Розпочати слід з реагування на найнагальніші проблеми, відлік якого можна вести з червня 2015 року, коли Європейська рада вирішила допомогти тим державам-членам, які стикаються з найбільшою кількістю біженців на своїх зовнішніх кордонах, тобто Греції та Італії, за допомогою так званого «підходу до гарячих точок». Цей підхід полягав в розгортанні груп підтримки управління міграцією, які працювали в п'яти ключових сферах:

створенні функціональних механізмів управління «гарячими точками»;

виконанні рішень про реадмісію;

забезпеченні ефективного повернення мігрантів, які не мають права на міжнародний захист;

покращення управління кордонами;

підтриманні достатньої пропускної здатності легальних пунктів перетину кордону [290].

Для виконання цих завдань агентства ЄС Frontex, Європейський офіс підтримки притулку, Європол і Євроюст надають оперативну підтримку на місцях у співпраці з місцевою владою. Тим часом інші держави-члени повинні задовольнити потребу в достатній кількості експертів та обладнання для підтримки цих груп підтримки управління міграцією. Передбачалося, що завдання агенцій доповнюють одне одного, і вони повинні допомагати державам-учасницям у реєстрації, ідентифікації, знятті відбитків пальців і опитуванні шукачів притулку, а також в операціях з повернення. Підхід гарячих точок у поєднанні з рішеннями про тимчасове переселення 2015 року забезпечило Грецію та Італію стимулом належним чином реєструвати мігрантів [301, с. 320].

Незважаючи на суттєву затримку в розбудові та впровадженні, підхід гарячих точок забезпечив більший порядок і значно підвищив рівень контрольованості міграційних потоків. Водночас, він зазнавав критики через

відсутність конкретного правового акту, що його регулює, що ставило під сумнів фундаментальні права шукачів притулку [238, с. 408], нездатність цього підходу зменшити міграційний тиск на Грецію та Італію, та загальну організаційну хаотичність, наприклад, у наданні адміністративних та медичних послуг, погані умови проживання та харчування для шукачів притулку [206]. Також в якості проблеми розглядалися неадекватні та несправедливі адміністративні заходи, зокрема утримання чималої кількості біженців без доступ до процедур надання притулку, ненадання їм належної інформації про такі процедури, або повернення без надання ефективного доступу до таких процедур [297].

Окрім Італії та Греції, ЄС підтримав балканські країни поза рамками «підходу гарячих точок» у «покращенні умов прийому та спроможностей для мігрантів і біженців та розбудові потенціалу для зміцнення систем управління міграцією» [161]. Це проявилося, наприклад в передачі понад з 2015 року понад мільйона ковдр, ліжок, матраців та наметів, а також наданні фахівців та медичного обладнання через Механізм цивільного захисту ЄС. Фінансова підтримка надавалася через Фонд надання притулку, міграції та інтеграції та Фонд внутрішньої безпеки. Ці два фонди поповнюються Інструментом екстреної підтримки (Emergency Support Instrument, ESI), призначеним для допомоги шукачам притулку, які потребують термінової допомоги в Греції через співпрацю з агенціями ООН та неурядовими організаціями. В такий спосіб до 2020 року, наприклад, Греція отримала понад 2,2 мільярди євро екстреної підтримки [159].

Інший внутрішній підхід полягає в розподілі відповідальності в формі «схеми тимчасового екстреного переміщення», що стосується переміщення осіб, які вважаються такими, що можуть потребувати міжнародного захисту, з однієї держави-учасниці ЄС до іншої. Підґрунтям для запровадження такої

схеми переселення є де-факто неспроможність Дублінської системи протистояти викликам масового в'їзду шукачів притулку до Союзу, що покладає непропорційну відповідальність на країни, які перебувають на зовнішніх кордонах ЄС, зокрема на Грецію та Італію. Так, 14 вересня 2015 року Рада ухвалила перше рішення про переміщення 40 тисяч шукачів притулку з Греції та Італії до інших країн ЄС [99]. 22 вересня того ж року було прийняте друге рішення про переміщення 120 тисяч шукачів притулку та їхній розподіл серед країн ЄС з урахуванням квот, які ґрунтуються на чисельності населення, ВВП, рівня безробіття та середньої кількості заяв про надання притулку чи переселення на мільйон жителів в 2010–2014 роках [100].

Рішення, ухвалені Радою, виявилися суперечливими в світлі позиції ряду держав (особливо Румунії, Словаччини, Угорщини та Чехії), які виступили проти схеми обов'язкового тимчасового переселення. У листопаді 2015 року Словаччина та Угорщина подали позов до Суду ЄС щодо обов'язкових квот, який, однак, був відхилений [261]. Це вже на ранньому етапі показало проблеми з запропонованою системою квот, яка так і не була належним чином реалізована. На момент закінчення терміну її дії у вересні 2017 року з всього було переміщено лише 27 700 заявників [133]. У подальшому Комісія закликала держави-учасниці Союзу добровільно продовжувати зусилля з переміщення шукачів притулку за фінансової підтримки Союзу. До 2020 року було переселено ще понад 34 тисячі осіб [135]. Однак і ця цифра становила лише 35% від запланованої кількості переміщень з Італії та Греції. Розбіжності були пов'язані з від початку очевидно невиконуваними вимогами до переміщення. Так, в схемі могли взяти участь лише шукачі притулку з країн, заяви шукачів притулку з яких визнаються прийнятними в 75% випадків і вище в середньому по Європі, що зробило систему незастосовною до великої кількості заявників, особливо в Італії, яка, окрім шукачів притулку з Сирії, продовжувала приймати осіб з країн Африки [89]. Що стосується Греції, то за даними аудиторів ЄС,

«щонайменше 445 000 еритрейців, іракців та сирійців потенційно мали право звернутися за притулком лише в Греції» [243]. Однак, через відсутність спроможностей в грецьких та італійських органів влади, штучно створений кінцевий термін та недовіру з боку багатьох біженців, саме Італія та Греція продовжували приймати основний міграційний тиск, якому піддавався Європейський Союз.

У зв'язку з загальною невиконуваністю планів щодо рівномірного розподілу шукачів притулку між європейськими країнами, ЄС знов звернувся до своєї старої політики стримування нелегальної міграції. Ще порядок денний Комісії з питань міграції, про який йшлося раніше, визначив боротьбу з нелегальною міграцією, боротьбу з контрабандою та торгівлею людьми як один з пріоритетів. Першочергово ЄС зосередився на контролі морських кордонів в Середземному морі. Так, між січнем 2016 року та червнем 2018 року в ході так званої операції «Феміда», яку проводила Frontex, в морі було врятовано понад 82 тисячі мігрантів, яких висаджували в найближчих портах Лівії без права потрапити до Італії [107].

Однак, повернення перехоплених в морі мігрантів не вирішило проблеми повернення осіб, що потрапляли чи вже потрапили до Європейського Союзу. Так, у 2016 році кількість повернутих шукачів притулку, чиї прохання про притулок були відхилені, на рівні ЄС склала 46% та впала до 37% у 2017 році, що свідчить про те, що рішення про повернення найчастіше не виконувалися, як правило, через відсутність співпраці з країнами походження [161].

Юридично процедури поверненя базуються на Директиві ЄС про повернення та угодах про реадмісію. До літа 2019 року ЄС уклав 23 такі угоди [136]. ЄС погодився з тим, що заходи на контролю за реадмісію за допоміжної ролі Frontex, у тому числі, у співпраці з третіми країнами, слід посилити за рахунок збільшення ресурсів та поширеного мандату [172]. Агентство включає принаймні три пули спеціалістів з повернення, супроводжуючих і спостерігачів, які можуть бути розгорнуті на запит держав-

членів. Крім того, створення автономного відділу повернення та розробка індивідуальних національних оперативних планів і просування «пілотних проектів для розробки та тестування інноваційних рішень для спільного управління поверненнями» мали на меті подальше посилення ефективності європейської та національної політики повернення. Водночас роль Frontex в операційних доходах піддалася широкій критиці через повідомлення про недостатній внутрішній моніторинг неправомірної поведінки [245].

З огляду на неодноразові запити Європейської ради зробити повернення більш ефективним, у вересні 2018 року Комісія запропонувала нову Директиву про повернення, щоб «скоротити тривалість процедур повернення, забезпечити кращий зв'язок між процедурами надання притулку та повернення та забезпечити більш ефективне використання заходів для запобігання втечі» [162]. У червні 2019 року Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ узгодила кілька поправок до пропозиції, включаючи збільшення максимальної тривалості заборони на в'їзд з п'яти до десяти років, а також правила, які дозволяють державам-членам вирішувати, що витрати, пов'язані з видворенням і затриманням осіб, які повертаються, є несуть самі репатріанти. Європейський парламент не досяг спільної позиції до кінця 2019 року. З роками рішучість ЄС розраховувати більше на повернення в контексті загальних жорсткіших вимог до третіх сторін щодо контролю над міграцією помітно зросла. Під час слухань у жовтні 2019 року відповідальний комісар Маргарітіс Скінас повідомив, що окрім підвищення ефективності повернення через узгоджений набір правил, він прагне укласти подальші угоди про реадмісію [244]. З цією метою в поправці до Регламенту Візового кодексу, прийнятій у травні 2019 року, ЄС сприяв використанню візової політики як важеля впливу на треті країни для посилення їхньої співпраці з питань реадмісії [180].

Зіткнувшись з відносною невдачею внутрішніх заходів, вжитих для вирішення кризи біженців, ЄС все частіше намагався знайти додаткові зовнішні рішення. Спираючись на «Спільний план дій ЄС–Туреччина»,

активований 29 листопада 2015 року [174], «Заява ЄС–Туреччина» від 18 березня 2016 року [170] стала основою цієї стратегії [286, с. 109]. Вона містить такі основні аспекти:

1) станом на 20 березня 2016 року нових нелегальних мігрантів, які в'їжджають до Греції через Туреччину, повертають до Туреччини. Це стосується всіх мігрантів, які або не подали заяви про надання притулку, або чиї заяви були визнані «неприйнятними» або «необґрунтованими»;

2) Схема переселення 1:1: за кожного сирійця, який повертається до Туреччини, інший сирієць, уже зареєстрований у Туреччині, переселяється до ЄС. Максимальна кількість біженців, які будуть повернуті через цей механізм, становить 72 тисячі;

3) Туреччина пообіцяла вжити необхідних заходів для припинення нових морських або сухопутних шляхів до ЄС;

4) Натомість ЄС надасть Туреччині (i) лібералізацію візового режиму за умови, що Туреччина зробить необхідні кроки для виконання решти вимог, (ii) виплату 3 мільярдів євро в рамках фонду «Механізм для біженців у Туреччині» та додаткове фінансування у розмірі 3 мільярдів євро, які мають бути витрачені на конкретні проекти, спрямовані на допомогу сирійським біженцям у Туреччині, (iii) подальші переговори та роботу з модернізації Митного союзу та (iv) відновлення переговорів про вступ Туреччини до Союзу.

Спостерігачі вважають заяву ЄС і Туреччини причиною значного скорочення кількості шукачів притулку, які в'їжджають до Греції через Туреччину. Насправді кількість прибулих до Греції впала на 98% між 2015 і 2016 роками, а кількість зареєстрованих смертей і зниклих безвісти в Егейському морі знизилася на 94%, тенденція, яка збереглася в наступні роки [155].

Тим не менш, відносний вплив заяви ЄС-Туреччина піддається сумніву, оскільки вона збіглася у часі з закриттям західнобалканського маршруту та широким поширенням інформації про погані умови прийому в Греції, а також

із запровадженням внутрішніх прикордонних перевірок декількома країнами ЄС [235, с. 9]. Більше того, щомісячні прибуття до Греції зменшувалися ще до заяви ЄС Туреччини [288], можливо, через наближення зими та погіршення погодних умов. Крім того, низька кількість повернень (2441) відповідно до Заяви ЄС і Туреччини до березня 2019 року свідчить про те, що це не вплинуло на масштаб міграції [155]. Тим не менш, проекти, що фінансуються в рамках цього механізму, фактично сприяли покращенню умов життя сирійських біженців у Туреччині, серед іншого, шляхом надання (часткового) доступу до освіти, охорони здоров'я, вакцинації та щомісячних грошових переказів.

Тим не менш, угода між ЄС та Туреччиною продовжувала зазнавати суттєвої критики. Виникли сумніви щодо того, чи захист притулку в Туреччині відповідає міжнародним стандартам. Так, наприклад, твердження щодо недостатнього потенціалу та досвіду турецької влади та судової системи суперечать оцінці УВКБ ООН [305], згідно з якою Туреччина зараз «надає захист і допомогу шукачам притулку та біженцям, незалежно від країни походження», посилаючись на Закон про іноземців та міжнародний захист. Крім того, Human Rights Watch (2016b) опублікувала звіти, в яких стверджувалося, що турецькі прикордонники стріляли в мігрантів, які намагалися перетнути кордон [206], а Amnesty International повідомила, що велика кількість сирійців була вивезена до Сирії.

Юридичні перешкоди для повернення біженців до Туреччини були частково усунені шляхом оголошення Туреччини безпечною третьою країною, практики, яку можна вважати проблематичною та тепер її можна серйозно оскаржити на основі кроків, вжитих після невдалого державного перевороту в липні 2016 року [238, с. 410]. Зробивши угоду з Туреччиною таким центральним елементом відповіді ЄС на кризу, Союз ризикував опинитися в значній залежності від Туреччини і, таким чином, сприйнятливим до шантажу з боку лідера з явними авторитарними нахилами – страх, який матеріалізувався, коли президент Ердоган

неодноразово використовував мігрантів як розмінну монету після початку його військового наступу на північний схід Сирії в жовтні 2019 року [242].

Водночас, ситуація в Греції не висвітлюється узгоджено. Угода не стосується біженців, які в'їхали до Греції до 20 березня 2016 року – понад 46 000 мігрантів, згідно з оцінками Греції на час цього кінцевого терміну. Насправді домовленості про повернення не призвели до ефективного полегшення для Греції, оскільки багато біженців тепер зверталися по притулок безпосередньо в Греції, а не в інші бажані країни призначення, щоб уникнути повернення [79]. Таким чином, частка повернених у 2016 році становила лише невелику частку від загальної кількості прибулих. Швидкість переселення була повільною. З квітня 2016 року по березень 2017 року 3656 сирійців були переселені з Туреччини до ЄС. За таких темпів ЄС знадобилося б близько 13 років, щоб переселити всіх сирійців, які мали на це право [221].

Таким чином, уявляється, що угода не відповідає своїй меті створення безпечних легальних шляхів до Європи, оскільки складається з обіцянок, які вже були зроблені в рамках існуючих програм переселення та переселення. «Заява ЄС–Туреччина» не є юридично обов'язковою і не була прийнята як частина архітектури ЄС. Таким чином, інституції ЄС не можуть бути притягнуті до відповідальності за те, що ухиляється від звичайних систем стримувань і противаг, присутніх у рамках ЄС, таких як контроль Європейського суду. Заява стала (потенційним) планом подібних угод. Закриття одного маршруту навряд чи запобіжить міграції, а скоріше спонукатиме до використання ще більш небезпечних шляхів до Європи. Таким чином, співпраця між ЄС і Туреччиною виявляється рішенням, яке витісняє проблему і не пропонує необхідного захисту та інтеграції всім особам, які цього потребують, особливо в країні, яка вже приймає мільйони біженців, одночасно обмежуючи право шукати притулку в Європі.

З точки зору ЄС, питання міграції та надання притулку не можна розглядати лише після того, як мігранти досягли європейської землі, але також повинні розглядатися країнами транзиту та походження. 18 жовтня

2018 року Європейська Рада знову наголосила на «важливості подальшого запобігання нелегальній міграції та зміцненні співпраці з країнами походження та транзиту, особливо в Північній Африці, як частини більш широкого партнерства» [171], в тому числі, з Єгиптом та Лігою Арабських Держав.

Оскільки маршрут через Центральне Середземномор'я до Італії став найбільш широко використовуватним у другій половині 2016 року, у лютому 2017 року Європейська рада на своєму саміті на Мальті вирішила зменшити нелегальну міграцію та співпрацювати з Лівією з цією метою. Крім того, у листопаді 2017 року ЄС, Африканський Союз і УВКБ ООН створили спільну робочу групу з питань міграції для зміцнення їхньої співпраці щодо міграції в Африці та особливо в Лівії [102]. Тим не менш, особливо щодо останнього, Комісія, у березні 2019 року визнала, що «необхідно продовжувати зусилля, щоб покласти край неприйнятній ситуації на місцях» [162] – ціль, яку вона мала намір досягти шляхом продовження евакуації з центрів ув'язнення, допомоги при висадці, скоординованого переселення та сприяння добровільному поверненню. У зв'язку з тим, що перетин через Західне Середземномор'я до Іспанії став найбільш часто відвідуваним маршрутом у 2018 році, ЄС вирішив розширити співпрацю з Марокко, тобто заохочувати вдосконалення прикордонного контролю за допомогою програми вартістю 140 мільйонів євро, завершити угоду про реадмісію та розширити підтримку розвитку в межах рамки Північноафриканського вікна Надзвичайного цільового фонду ЄС для Африки (див. нижче).

У червні 2016 року Європейська комісія оголосила про нову рамкову програму партнерства (міграційні угоди) «з ключовими третіми країнами походження та транзиту, використовуючи комбінацію стимулів, спрямованих на досягнення конкретних результатів у стримуванні потоку нелегальних мігрантів та допомозі третім розвитку країн з метою усунення основних причин нелегальної міграції» [160].

Окрім «усунення першопричин», ці партнерства також зосереджені на поверненні та реадмісії, а також на законних шляхах міграції та протидії торгівлі людьми та контрабандою, рятуючи життя на морі. У фінансовому плані рамки базуються на Трастовому фонді ЄС для Африки та Плані зовнішніх інвестицій. Пріоритетними партнерами були запропоновані такі країни: Малі, Нігер, Ефіопія, Ліван, Сенегал, Нігерія та Йорданія. Партнерство доповнює Глобальний підхід до міграції та мобільності, встановлені Рабатський, Хартумський і Будапештський процеси та програми регіонального розвитку та захисту; вони ґрунтуються на огляді Європейської політики сусідства 2015 року, зустрічі лідерів Західних Балкан у жовтні 2015 року, Валлеттському саміті з питань міграції через місяць, Заяві ЄС і Туреччини, а також на військово-морських операціях Софія, Тритон/Феміда та Посейдон.

Через півтора роки після запуску конкретна реалізація почалася з Малі, Нігерією, Нігером, Сенегалом та Ефіопією, тоді як подальша робота тривала з іншими країнами Північно-Західної Африки та Азії [168], в результаті чого:

(1) політичний діалог було зміцнено завдяки регулярним зустрічам і направленню дванадцяти офіцерів зв’язку з питань міграції, а також співпраці з та Європолом;

(2) Спільна слідча група була створена з Республікою Нігер для боротьби з контрабандою та торгівлею людьми – функціонуючи як потенційний зразок для інших країни. Крім того, підтримка місцевих доходів стала альтернативою заробітку грошей через контрабанду на півночі Нігеру, і ЄС продовжив сприяти об’єднаним силам G5 Sahel, виділивши 147 мільйонів євро;

(3) У співпраці з МОМ у Нігері було створено п’ять транзитних центрів, які пропонують допомогу, медичну допомогу та психологічну підтримку. Також було забезпечено захист для мігрантів у Лівії, а добровільне повернення фінансується Комісією;

(4) Удосконалення «систем управління міграцією» було досягнуто за допомогою ІТ-підтримки та моніторингу міграції та населення;

(5) Загалом ЄС мав на меті створити 188 000 нових робочих місць в Ефіопії, Кенії, Сомалі, Південному Судані, Західній Африці та Сахелі. Крім того, понад 1,6 млн. осіб почали отримувати базові соціальні послуги.

До травня 2018 року було досягнуто додаткового прогресу з точки зору ЄС, який закликав лівійську владу, зокрема, виконувати свої зобов'язання щодо сприяння гуманітарній евакуації через виїзні візи, надання доступу до затриманих біженців, подолання поточних умов так, аби центри утримання вчасно реєстрували всіх затриманих мігрантів [161].

Співпраця з африканськими партнерами Ефіопією, Гвінеєю, Гамбією, Кот-д'Івуаром, Єгиптом і Нігерією ще більше активізувалася з точки зору діалогу та імплементаційної роботи, включаючи управління кордонами, контрабанду та реадмісію. Що стосується країн Африканського Рогу, Регіональний оперативний центр Хартумського процесу з метою зміцнення спільних розслідувань щодо контрабанди досяг прогресу, тоді як державні службовці пройшли навчання з управління кордонами та прав мігрантів у рамках «Програми кращого управління міграцією». Марокко продовжувало співпрацювати з Іспанією щодо нагляду за кордоном [168].

Загалом, ці партнерства мають розглядатимя в ширшому контексті партнерства ЄС з Африкою, яке було знову висловлено на п'ятому саміті з Африканським Союзом 29–30 листопада 2017 року. Що стосується міграції та мобільності, Союзи посилили свої спільні зобов'язання захищати мігрантів у Лівії та на пов'язаних маршрутах через їхню спільну робочу групу з УВКБ ООН [167].

Крім того, до кінця 2017 року ЄС брав участь у 14 операціях з підтримки миру в Африці, беручи участь у розбудові миру, запобіганні конфліктам і навчанні військового, поліцейського та судового персоналу. Так, місії в Нігері та Малі в поєднанні з Трастовим фондом ЄС для Африки

допомогли владі Нігеру та МОМ врятувати понад 1100 мігрантів у 2017 році [152].

Окрім Африки, інші регіони співпраці включають країни Азії та Західних Балкан, з якими ЄС підписав угоди про реадмісію. Глави європейських держав за результатами саміту 28 червня 2018 року дійшли висновку, що «співпраця та підтримка партнерів у регіоні Західних Балкан залишаються ключовими для обміну інформацією про міграційні потоки, запобігання нелегальній міграції, посилення можливостей захисту кордонів та покращення повернення та процедури реадмісії» [153].

Після зустрічі по Західних Балканах 25 жовтня 2015 року обмін продовжувався через щотижневі та раз на два тижні відеоконференції, включно з агентствами ЄС, УВКБ ООН та МОМ [130]. Аби зменшити подальшу міграцію, ЄС створив кілька трастових фондів як доповнення до інструментів зовнішньої політики ЄС, які об’єднують значну суму фінансової допомоги з різних джерел. Наразі, окрім Механізму для біженців у Туреччині, описаного вище, існують чотири основні фонди, що діють у відповідь на кризу біженців:

(1) Регіональний цільовий фонд ЄС у відповідь на сирійську кризу Фонд «Мадад», був створений. створений у грудні 2014 року для вирішення регіональних викликів сирійської кризи; він надає допомогу сирійським біженцям у Сирії та сусідніх країнах, а саме в Іраку, Йорданії, Лівані, Єгипті, Туреччині та на Західних Балканах. Зокрема, Фонд має на меті допомогти 1,5 мільйонам сирійських біженців, а також внутрішньо переміщеним особам в Іраку шляхом забезпечення основних потреб, таких як охорона здоров’я, освіта, захист дітей, водна інфраструктура, а також покращення економічних можливостей і соціальної інтеграції [155]. Він прагне як забезпечити молодь перспективами майбутнього, так і зменшити тиск на приймаючі країни. Станом на червень 2018 року внески 22 держав-членів ЄС, Туреччини та бюджету ЄС склали 1,5 мільярда євро, а 920 мільйонів євро на той час були укладені у контракти на майже 50 проектів (там само);

(2) Цільовий фонд Беку для Центральноафриканської Республіки, створений у липні 2014 року, призначений для фінансування діяльності, пов'язаної з перехідним періодом, наприклад, охорони здоров'я, працевлаштування чи підтримки біженців. До кінця 2017 року обіцянки зросли до 236 мільйонів, а загалом було виділено 149,3 мільйона євро на загалом 15 проектів, які зосереджені на розвитку сільської місцевості, інфраструктурі, водопостачанні та санітарному охопленні, а також на підтримці переміщених осіб [164].

(3) Надзвичайний трастовий фонд для Африки, створений на саміті у Валлетті в листопаді 2015 року, спрямований на усунення основних причин дестабілізації, вимушеного переміщення та нелегальної міграції, а також на забезпечення покращеного доступу до основних соціальних послуг і зміцнення економіки та зайнятості [163]. Він підрозділяється на три вікна, що охоплюють бенефіціарів із регіону Сахель/озера Чад, Африканського Рогу та Північної Африки. Програми віддають пріоритет економічним і рівним можливостям, стійкості, безпеці та розвитку. До березня 2019 року було реалізовано 188 програм і виділено 3,6 мільярда євро для покращення умов для потенційних мігрантів в африканських країнах походження та транзиту [137].

Беручи приклад і особливу увагу до Лівії, ЄС співпрацює з МОМ і УВКБ ООН, щоб допомогти біженцям і внутрішньо переміщеним особам у пунктах висадки, всередині та за межами центрів ув'язнення, а також у приймаючих громадах [153]. Враховуючи численні повідомлення про масове жорстоке поводження з мігрантами та їх експлуатацію в Лівії, у квітні 2017 року було прийнято новий пакет на 48 мільйонів євро для покращення умов життя мігрантів, також у центрах ув'язнення, а потім на 50 мільйонів євро. програма підтримки мігрантів і приймаючих громад у березні 2018 року [102]. Зокрема, згідно з програмами вдалося досягти наступних результатів до липня 2018 року: пряма допомога (непродовольчі товари та гігієнічні набори) для 52 200 біженців та вразливих мігрантів, медична

допомога для 26 000, базова підтримка для 3 500 лівійських сімей та медичне обладнання для чотирьох пунктів первинної медико-санітарної допомоги Центри догляду [153].

ЄС також докладає спільних зусиль з ЮНІСЕФ для звільнення дітей із центрів ув'язнення та забезпечення їхніх основних потреб [161]. Тим не менш, хоча лівійські муніципалітети стабілізуються шляхом відновлення шкіл, лікарень, дитячих садків і поліцейських дільниць, а також зміцнення водопостачання, санітарної та соціальної інфраструктури, інші програми також зосереджені на навчанні лівійської влади з прав людини та «інтегрованого управління кордонами». Як згадувалося вище, лівійська берегова охорона отримує навчання та важливе обладнання через цей фонд, а пілотні заходи проводяться «для збільшення можливостей спостереження за південним кордоном у районі Гата»

Після пропозиції Комісії у вересні 2016 року співзаконодавці швидко погодилися менш ніж за рік створити План зовнішніх інвестицій (EIP), спрямований на «використання коштів ЄС для залучення приватних інвестицій у сферу розвитку в Африці та інших країнах». частинах сусідства ЄС» [151]. За даними Комісії такі інвестиції в основному будуть спрямовані на покращення соціальної й економічної інфраструктури, наприклад, муніципальної інфраструктури та послуг наближення, щодо надання підтримки малим і середнім підприємствам, а також щодо проектів мікрофінансування та створення робочих місць, зокрема для молоді.

У вересні 2017 року новий регламент створив Європейський фонд сталого розвитку (EFSD) як основний канал для введення в дію інтеграційних політик. До березня 2019 року 3,7 мільярда євро було виділено на проекти, що сприяло створенню робочих місць і зростанню в країнах Європейського сусідства та Африці що викликає підозру в деякиих коментаторів, що фактичні домовленості та пріоритети в рамках цих фондів можуть скоріше служити короткостроковим інтересам безпеки ЄС [203].

Таким чином, загальна реакція ЄС на кризу була, мабуть, більш суттєвою та всебічною, ніж прийнято вважати, зважаючи на широкий спектр заходів внутрішньої та зовнішньої політики. Проте, оскільки загальна проблема глибоко розділила Європейський Союз та його суспільства, належних внутрішніх рішень і, зокрема, стійкої реструктуризації відповідальності між державами-членами не відбувається. Зростаюча сек'юритизація та екстерналізація обов'язків згідно з міжнародним правом, водночас скорочуючи міграційні потоки в короткостроковій перспективі, також свідомо позбавляє доступу до захисту для багатьох людей, які тікають від переслідувань і збройних конфліктів. Таким чином ЄС не тільки відступає від своєї глобальної частки відповідальності, але й приймає та, по суті, плекає страждання, жорстоке поводження та експлуатацію біженців.

Аргументам «боротьби з нелегальною міграцією» для збереження контролю та запобігання тому, щоб біженці стали жертвами контрабандистів і торговців людьми, не вистачає довіри, враховуючи недостатнє забезпечення фактичного легального доступу для шукачів притулку, оскільки переселення пропонується лише частині тих, хто цього потребує. У той час як співпраця з країнами походження для створення нових можливостей і безпеки вдома є хорошим початком, посилене застосування умов до третіх країн для забезпечення їхньої співпраці щодо реадмісії та «контролю кордонів» є лише «маневром ухилення». Загалом заходи, орієнтовані на безпеку, стали домінувати над гуманітарними міркуваннями. Комісія, ймовірно, дотримуватиметься цього курсу зі своїм новим Пактом про притулок та міграцію, який був представлений навесні 2020 року, як це робили раніше Фінляндія та Хорватія, що головували в Раді.

У результаті ЄС все ще не виглядає добре підготовленим до нового потоку біженців та інших мігрантів, доки не буде досягнуто справедливого внутрішнього компромісу, заснованого на солідарності та міжнародній відповідальності. Хоча Загальна європейська система надання притулку, спрямована на суттєву гармонізацію між державами-членами, наприклад

щодо кваліфікації, прийому та перерозподілу шукачів притулку, а також щодо процедур надання притулку, суттєво сприяло б юридичній визначеності та чітким/унітарним правам (та обов'язкам) для біженців та шукачів притулку в усьому ЄС, це сумнівно – незважаючи на законодавчі акти відповідно до таким чином, що такого роду гармонізація незабаром відбудеться суттєвим чином, враховуючи постійне вагання держав-членів здійснити реальну передачу суверенітету в цій сфері.

3.3. Застосування практики ЄС щодо реадмісії в світлі процесу набуття Україною членства в ЄС

Як зазначалося вище, основною міжнародно-правовою угодою про реадмісію між Україною та державами-членами ЄС є Угода між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року [42]. Угода передбачає регулярні та розвинуті процедури реадмісії, часові рамки, а також порядок визначення країн громадянства та походження. Відповідно до усталеної практики Європейського Союзу Угода 2007 року кваліфікується як змішана двостороння міжнародна угода, оскільки її сторонами є Європейське Співтовариство з одного боку та Держава Україна з іншого. Проте слід підкреслити, що Європейський Союз замінив Європейське Співтовариство та став правонаступником відповідно до статті 1 Лісабонського договору. Це означає, що Угода 2007 року залишається обов'язковою для Європейського Союзу через правонаступництво, і тепер Договірними сторонами цієї Угоди є Україна та Європейський Союз.

Також важливо зазначити, що згідно зі статтею 1(b) Угоди 2007 року для цілей цієї Угоди «держава-член» означає будь-яку державу-члена Європейського Союзу, за винятком Королівства Данії та Республіки Ірландія. Тобто міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб між Україною та Королівством Данія, а також між Україною та Республікою Ірландія не підпадає під дію Угоди 2007 року. Розглянемо це питання більш детально.

Стаття 18(2) Угоди 2007 року особливо підкреслює, що ця Угода не поширюється на територію Королівства Данія. Це положення було роз'яснено у Спільній декларації щодо Данії до Угоди 2007 (яка є невід'ємною частиною цієї Угоди) – Договірні Сторони беруть до уваги, що ця Угода не поширюється на територію Королівства Данія, а також на громадян Королівства Данія [213]. Також відповідно до статей 1 і 2 Протоколу про позицію Данії [260], доданого до Договору про Європейський Союз і до Договору про заснування Європейського Співтовариства, Данія не бере участі в прийнятті Рішення Ради від 29 листопада 2007 року щодо укладення Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб [91] і не є обов'язковою для неї та не підлягає її застосуванню. Однак у Спільній заяві щодо Данії до Угоди 2007 [213] встановлено доцільність укладення Україною та Данією угоди про реадмісію на тих же умовах, що й ця Угода.

Така угода про реадмісію набула форми Угоди між Урядом Королівства Данія та Кабінетом Міністрів України про реадмісію осіб, підписаної в Копенгагені 16 березня 2007 року [44]. Очевидно, що підписання окремої міжнародної угоди про реадмісію осіб між Україною та Данією можна пояснити небажанням Данії брати на себе зобов'язання перед Україною щодо реадмісії громадян інших держав-членів ЄС. Слід також зазначити, що досі не укладено Імплементаційного протоколу між Україною та Данією щодо реадмісії осіб [241, с. 126].

Як ми зазначали вище, Угода 2007 року не поширюється на Республіку Ірландія. Відповідно до статей 1 і 2 Протоколу про позицію Сполученого Королівства та Ірландії [259], доданого до Договору про Європейський Союз і до Договору про заснування Європейського Співтовариства, і без шкоди для статті 4 зазначеного Протоколу, Ірландія також не приймає участь у прийнятті рішення Ради від 29 листопада 2007 року про укладення Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб (2007/839/ЕС) [91] і не є обов'язковим для нього та не підлягає його

застосуванню. Зазначимо, що Україна та Республіка Ірландія не підписували угоди про реадмісію.

Відповідно до статті 3 Протоколу про позицію Сполученого Королівства та Ірландії [259], доданого до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, Сполучене Королівство спочатку повідомило про своє бажання взяти участь у ухваленні та застосуванні Рішення Ради від 29 листопада 2007 року щодо укладення Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб [91]. Потім відповідно до статті 127(1a) Угоди про вихід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з Європейського Союзу та Європейського співтовариства з атомної енергії (2019/C 384 I/01) [47] було встановлено, що Протокол (№ 21) щодо позиції Сполученого Королівства та Ірландії щодо простору свободи, безпеки та правосуддя не був обов'язковим для Сполученого Королівства та в ньому до дати набрання чинності цією Угодою [259].

Нагадаємо, Велика Британія мала вийти з Європейського Союзу 31 січня 2020 року опівночі (за брюссельським часом). Загалом, відповідно до статті 127(5) Угоди про вихід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з Європейського Союзу та Європейського співтовариства з атомної енергії (2019/C 384 I/01)7 протягом перехідний період (закінчується у 2020 році) щодо заходів, які змінюють, доповнюють або замінюють існуючий захід, прийнятий відповідно до розділу V частини третьої ДФЄС, яким Сполучене Королівство зобов'язане до дати набуття чинності цієї Угоди, стаття 4a Протоколу (№ 21) щодо позиції Сполученого Королівства та Ірландії щодо простору свободи, безпеки та правосуддя [259] продовжує застосовуватися mutatis mutandis (з необхідними змінами). Ці положення фактично означають, що Сполучене Королівство виключено зі сфери дії Угоди 2007 року. Іншими словами, між Україною та Великою Британією немає чинної міжнародної угоди про реадмісію.

Україна уклала двосторонні угоди про реадмісію з деякими європейськими державами до їх вступу до Європейського Союзу, а саме угоди з Угорською Республікою [37], Республікою Польща [35], Латвійською Республікою [45] та Республікою Болгарія [34]. Слід зазначити, що між Україною та Словацькою Республікою також була укладена Угода про реадмісію [36], але Україна денонсувала цю Угоду у 2000 році [31]. Таким чином формально залишаються чинними двосторонні угоди про реадмісію між Україною та, відповідно, Угорською Республікою, Республікою Польща, Республікою Латвія та Республікою Болгарія. У зв'язку з цим, природно, постає питання про їхню юридичну дію щодо Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року.

Загальна правова норма (lex generalis), яка надає пріоритет Угоді 2007 року, закріплена у згаданій вище статті 216(2) ДФЄС: угоди, укладені Союзом, є обов'язковими для інституцій Союзу та його держав-членів. Для Угорської Республіки, Республіки Польща та Республіки Латвія спеціальні правові норми (lex specialis), що встановлюють пріоритет Угоди 2007 року над двосторонніми угодами цих держав, укладеними до їх вступу до ЄС, закріплені в статті 6 (пункти 2 і 6) Акту про приєднання [40]: нові держави-члени зобов'язуються приєднатися, згідно з умовами, викладеними в цьому Акті, до угод або конвенцій, укладених або тимчасово застосовуваних нинішніми державами-членами та Співтовариством, діючи спільно , а також до угод, укладених цими державами, які мають відношення до цих угод або конвенцій. І з дати приєднання (1 травня 2004 р.) ... нові держави-члени застосовують положення Угод, укладених нинішніми державами-членами та спільно Співтовариством з ... Україною ... а також положення інших угод, укладених спільно нинішніми державами-членами та Співтовариством до вступу.

Для Республіки Болгарія відповідні правові норми, що встановлюють пріоритет Угоди 2007 над її двосторонніми угодами, укладеними до її вступу до ЄС, закріплені в статті 6 (параграфи 1 і 2) Протоколу щодо умов і

механізмів для прийняття республіки Болгарія і Румунії до Європейського Союзу1 та в статті 6 (пункти 2 і 3) Акту щодо умов приєднання Республіки Болгарії та Румунії та змін до договорів, на яких засновано Європейський Союз [41].

Складання Імплементаційних протоколів передбачено статтею 16 Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісії осіб (2007). Правовою метою Імплементаційних протоколів є підвищення ефективності міждержавного співробітництва щодо реадмісії осіб. Наразі Україна склала Імплементаційні протоколи з такими державами-членами ЄС: Австрійською Республікою [11], Естонською Республікою [12], Республікою Польща [13] та Литовською Республікою [33], Чеською Республікою [14].

Загалом діалог щодо реадмісії щодо текстів Імплементаційних протоколів перебуває на різних етапах з рештою країн ЄС. Так, проекти Імплементаційних протоколів до Угоди з ЄС за пропозицією української сторони наразі перебувають на опрацюванні у відповідних органах Франції, Німеччини, Португалії, Кіпру, Словаччини, Угорщини, Румунії, Мальти, Латвії, Болгарії, Греції, Словенії, Хорватія та Швеція. Міністерство закордонних справ Фінляндії висловило незацікавленість у підписанні Імплементаційного протоколу через високу ефективність виконання Україною базової Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб; Зараз Україна розглядає проекти імплементаційних протоколів, запропоновані Італією та Іспанією [7].

Таким чином, на сьогодні реадмісійні відносини між Україною та державами-членами ЄС регулюються кількома двосторонніми міжнародними угодами. Зокрема, Угода між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб (2007 рік), Угода між Урядом Королівства Данія та Кабінетом Міністрів України про реадмісію осіб (2007 рік) та Імплементаційні протоколи до деяких Держави-члени ЄС. Правова природа Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб (2007) є змішаною двосторонньою міжнародною угодою, оскільки її

сторонами є Європейське Співтовариство з одного боку та Держава Україна з іншого боку. Тоді як Європейський Союз замінив Європейське Співтовариство та став його правонаступником, Угода між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб (2007 рік) залишається обов'язковою для Європейського Союзу через правонаступництво, а Договірними сторонами цієї Угоди є Україна та Європейський Союз. Угода поширюється на всі країни-члени ЄС, за винятком Королівства Данії та Республіки Ірландія.

Міжнародно-правова база щодо реадмісії осіб між Україною та Данією регулюється спеціальною угодою між Урядом Королівства Данія та Кабінетом Міністрів України про реадмісію осіб (2007 рік). Імплементаційного протоколу між Україною та Данією щодо реадмісії осіб наразі не укладено. Україна та Республіка Ірландія досі не підписували жодної угоди про реадмісію. Після виходу Великої Британії з ЄС нормативно-правова база щодо реадмісії осіб між Україною та Сполученим Королівством залишається неврегульованою.

Двосторонні угоди про реадмісію, укладені між Україною та відповідно Угорською Республікою, Республікою Польща, Латвійською Республікою та Республікою Болгарія до їх вступу до ЄС, наразі не діють. Відповідно до Угоди 2007 року та з метою підвищення ефективності міждержавного співробітництва з питань реадмісії осіб Україна підписала Імплементаційні протоколи з Австрійською Республікою (2012 рік), Чеською Республікою (2013 рік), Естонською Республікою (2015 рік), Республікою Польща (2017 рік) та Республікою Литва (2018 рік) [25].

Угода між Україною та ЄС 2007 року стала основою для інвестицій, зокрема для створення місць утримання мігрантів в Україні та розбудову спроможностей українських чиновників керувати транскордонними потоками, адже як слушно зазначали Е. В. Горян та С. В. Кутняк, внаслідок підписання угоди про реадмісію Україна перетворилася «з країни транзиту в країну-накопичувач нелегальних мігрантів, які зазнали невдачі у спробах

потрапити до країн ЄС» [6, с. 183]. Відповідно до Угоди про реадмісію, ключовим пріоритетом допомоги ЄС на розвиток Україні є екстерналізація утримання мігрантів, аби створити місця для утримання повернутих [3]. У 2007 році були зроблені інвестиції в розмірі 35 мільйонів євро, до яких пізніше додалися ще 30 мільйонів євро, на які було побудовано чи переобладнано за європейськими стандартами дев'ять нових центрів тримання іноземців [105, с. 23].

Приблизно в цей час МОМ отримала серію контрактів ЄС спеціально на гуманітарне управління просторами, де тепер «розміщуватимуться» реадмістровані мігранти в Україні. Одним із прикладів є «Розбудова потенціалу в управлінні міграцією II» 2008 року, спрямована на:

підвищення безпеки та добробуту населення мігрантів в Україні;

забезпечення міжнародних стандартів у розміщенні та переміщенні нелегальних мігрантів;

сприяння уряду України у розбудові системи охорони здоров'я для надання медичної допомоги нелегальним мігрантам, які утримуються в ПТПІ та центри розміщення мігрантів;

обладнання та ремонт кімнат для співбесід з мігрантами;

навчання національного персоналу в цих закладах [115].

Подібним чином проект GUMIRA 2009–2011 років був спрямований, зокрема, на: захист прав людини нелегальних мігрантів, утримуваних в Україні, шляхом модернізації фізичної інфраструктури та обладнання відповідно до міжнародних стандартів, покращення якості і доступу до медичних, юридичних і соціальних послуг для мігрантів, утримуваних у ЦПМ та ТТТ, забезпечення задоволення основних гуманітарних та санітарних потреб громадян третіх країн, які перебувають під вартою в Україні, шляхом надання базових медичних послуг, догляд та допомогу в харчуванні [210].

З метою підтримки зусиль України в управлінні міграцією та реадмісії ЄС запропонував Україні «пряники» у вигляді планів дій щодо лібералізації

візового режим та включення відповідних положень щодо лібералізації до угоди про асоціацію. Таким чином в обмін на впровадження управління міграцією та кордонами згідно з європейськими стандартами Україні були запропоновані покращені інтеграційні можливості та допомога в розвитку.

Підписана в 2014 році Угода про асоціацію між Україною та ЄС охоплювала політичні відносини та угоду про поглиблену та всебічну вільну торгівлю. Реадмісії в Угоді було присвячено лише одне положення в преамбулі, відповідно до якого сторони зобов'язалися «посилювати діалог, який ґрунтується на основних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності й партнерства, та співробітництво з питань міграції, надання притулку та управління кордонами, використовуючи системний підхід та приділяючи увагу законній міграції і співробітництву в боротьбі з незаконною імміграцією, торгівлею людьми, а також ефективному виконанню положень Угоди про реадмісію» [38].

Однак, поряд з переговорами щодо асоціації відбувалися переговори щодо Плану дій з лібералізації візового режиму. Це пояснювалося тим, що посадові особи ЄС вбачали в коротокострокових візах для українців корисний «пряник» для стимулювання змін у міграції та прикордонній політиці [105, с. 28]. Таким чином, ЄС інструментально використовує політику розвитку, ставлячи пакети допомоги та можливості розвитку України в залежність від співпраці за пріоритетами безпеки ЄС, зокрема в управлінні міграційними потоками, кордонами та реадмісією. Тож Україна є доволі показовим прикладом того як ЄС стимулює сусідні транзитні країни брати участь у власній безпеці шляхом негайної допомоги у розвитку та поступової політико-економічної інтеграції [66, с. 241].

Повномасштабне російське вторгнення призвело до масового виїзду українців до країн Європейського Союзу, однак не створило значної проблеми з точки зору реадмісії осіб, оскільки в ЄС українці, що виїхали, розглядалися як шукачі притулку. Як пишуть М. Білоусов та К. Вулріч, більшість українців в ЄС отримали статус тимчасового захисту до 2025 року

на підставі директиви Ради щодо мінімальних стандартів надання тимчасового захисту в разі масового напливу переміщених осіб [93], відповідно до якої вони мають час на отримання іншого статусу в країнах ЄС до 2025 року. Хоча їхня ситуація і характеризується правовою невизначеністю, на даний момент вони не ризикують примусовим видворенням та реадмісією в Україні [52].

Тож, дещо парадоксальним чином, масовий наплив шукачів притулку з України не призвів до значних змін в праві та політиці ЄС щодо реадмісії до України, і справи продовжувалися «як завжди» попри збройний конфлікт. Так, 18 жовтня 2023 року Європейська Комісія опублікувала шостий звіт щодо імплементації Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму, який підтвердив, що Україна продовжує виконувати свої зобов'язання щодо такої лібералізації та здійснила необхідні кроки для імплементації попередніх рекомендацій Комісії [269]. Так, 24 лютого 2023 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» [30], якими було посилено відповідальність перевізників за незаконне перевезення мігрантів, покращено процедури примусового видворення, прибрано можливості для зловживання процедурами захисту, тощо.

Триває робота з укладання угоди між Україною та ЄС щодо статусу представників Frontex в Україні. 12 квітня 2023 року відбувся перший раунд переговорів між Європейською Комісією та МВС України щодо укладання угоди про статус представників Frontex. Також продовжилися переговори щодо вступу України до Фонду міграції, інтеграції та притулку (Asylum Migration and Integration Fund, AMIF).

Пріоритетними завданнями на 2023 рік стали забезпечення прав та вирішення проблем українців в Європі, боротьба з корупцією, особливо в контексті набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, боротьба з контрабандою зброї, особливо в контексті війни російської федерації проти України.

Продовжується робота з укладання імплементаційних протоколів з державами-членами ЄС щодо виконання Угоди між Україною та Європейськими Співтовариствами про реадмісію осіб. Відповідні проекти імплементаційних протоколів підписано з Румунією (18 жовтня 2023 року) та Латвією (28 листопада 2023 року), і сторони завершують внутрішні процедури, необхідні для набрання чинності цими міжнародними угодами. Уряд України також затвердив тексти імплементаційних протоколів з Угорщиною та Іспанією, триває діалог щодо визначення дати їх підписання [270].

У рамках роботи щодо укладення угод про реадмісію осіб з державами походження (транзиту) нелегальних мігрантів протягом звітного періоду розроблялися проекти угод про реадмісію з Республікою Вірменія та Чорногорією. Розроблено законопроекти про призупинення дії угод про реадмісію з Республікою Білорусь та Російською Федерацією. У рамках Адміністративних домовленостей щодо налагодження співпраці між ДМС України та Європейською Комісією в рамках Європейської міграційної мережі досягнуто:

переклад з англійської на українську мову Глосарію Європейської міграційної мережі (EMN) для його подальшого друку та видання;

відповіді на спеціальні запити в рамках EMN за такими темами: «Надання коректних даних про осіб без громадянства та запобігання подвійній виплаті соціальних та медичних виплат, пов’язаних зі статусом без громадянства», «Впровадження послідовної допомоги у поверненні та реінтеграції», «Інтеграція на ринок праці українців, яким надано тимчасовий захист»;

підготовка Річного звіту з питань міграції та притулку за 2023 рік, який має бути поданий до EMN до 15 березня 2024 року. Під час 130-го засідання Національних контактних пунктів EMN (12 вересня 2023 року) позитивна оцінка України відзначено діяльність у 2022 році в роботі EMN. У результаті було рекомендовано надати Україні статус постійного спостерігача в EMN,

який має бути підтверджено на одному з наступних засідань Наглядової ради EMN у 2024 році [270].

Таким чином, співпраця України з ЄС в галузі реадмісії є триваючим процесом. Розпочавшись з підписання угоди про реадмісію, вона пройшла шлях через інвестиції з боку ЄС та м'яке стимулювання змін в Україні політичними, торгівельними та візовими «пряниками» до поточного стану, де управління кордонами в Україні було визнано достатньо добрим для того, аби розпочати переговори про вступ до Європейського Союзу. Процес далекий від завершення, і сторони ще мають вирішити чимало питань, пов'язаних вже з українськими угодами про реадмісію з третіми країнами, наявність та дієвість яких має гарантувати безпеку зовнішніх кордонів ЄС після набуття Україною повного членства. Однак про український випадок вже можна говорити як про історію успіху угоди про реадмісію ЄС.

ВИСНОВКИ

1. У міжнародному праві закріплено право кожної особи на свободу пересування та вибір країни проживання. Однак, це право допускає обмеження з метою забезпечення поваги до прав і свобод інших осіб, забезпечення вимог справедливості, моралі, громадського порядку і добробуту в демократичному суспільстві. Цілям забезпечення цих обмежень слугує реадмісія, що є самостійним правовим інститутом в рамках галузі міжнародного міграційного права. Цей інститут є порівняно новим і сформувався в своєму сучасному вигляді після Другої Світової Війни. В його основі лежить принцип державного суверенітету, відповідно до якого кожна держава має право вимагати від іншої держави повернення небажаних іноземців, що походять з цієї другої держави. Реадмісія полягає в передачі компетентними органами однієї держави компетентним органам іншої держави осіб стосовно яких здійснюється реадмісія. Може йтися про осіб, що пов’язані з приймаючою державою або були з нею пов’язані громадянством чи постійним проживанням, оскільки держава, що надала громадянство чи право проживання одночасно прийняла на себе відповідальність за особу, яку вона не може перекладати на іншу державу. Підставою для реадмісії є факт незаконного проживання іноземця на території запитуючої держави. З метою полегшення даного процесу, в міжнародному праві діє система двосторонніх та багатосторонніх угод про реадмісію. Також можна говорити про існування обов’язку реадмісії в звичаєвому міжнародному праві.

2. Інститут реадмісії активно розвивається в праві Європейського Союзу, що представляє один з найбільш привабливих для мігрантів регіон в світі. Політика ЄС щодо реадмісії є частиною зовнішньої політики ЄС в сфері міграції та надання притулку. Її розвиток почався одночасно з утворенням Союзу на початку 1990-х років з метою протистояти зовнішньому міграційному тиску. Політика в сфері реадмісії реалізується через систему двосторонніх та багатосторонніх угод про реадмісію з третіми країнами. Від

початку ЄС покладався на економічні та політичні стимули з метою спонукати треті країни до укладання угод про реадмісію. Так, стандартні положення про реадмісію включалися до угод про співпрацю, партнерство та асоціацію з ЄС. При укладанні таких угод виділявся підхід, спрямований на контроль та підхід, орієнтований на запобігання. Перший зосереджений на міграційному контролі, боротьбі з нелегальною міграцією та реадмісії, в той час як другий зорієнтований на фактори, що впливають на міграцію в країнах походження. Ключовою проблемою виявилося спонукання третіх країн до укладання угод про реадмісію, оскільки очевидною була їхня спрямованість на захист інтересів Союзу та слабка зацікавленість партнерів в подібних угодах. Відповідно, ЄС зосередився на пошуку стимулів до укладання угод про реадмісію. Пізніше положення щодо реадмісію увійшли до Європейської політики сусідства, ініціативи «Ширша Європа – Сусідство» та інших подібних ініціатив. Вони були спрямовані не просто на реадмісію, а на наближення стандартів міграційного контролю третіх країн до європейського acquis communautaire в даних питаннях.

3. Двома основними регіонами, на які спрямовані європейські ініціативи щодо реадмісії, є Середземномор’я та Східна Європа. Вони охоплюють багатосторонні ініціативи за участі ЄС та його держав-членів і країн партнерів та двосторонні ініціативи, спрямовані індивідуально на треті країни. В регіоні Середземномор’я вони реалізуються в рамках Євро-Середземноморського партнерства та Союзу для Середземномор’я як комплексного багатостороннього форуму для діалогу та співпраці на національному рівні з питань політики та безпеки, економічних і фінансових питань та соціальних та культурних питань. Проблематика міграції та реадмісії розглядається в рамках останньої з цих тем. Паралельно розвиваються ініціативи двостороннього співробітництва на основі двосторонніх планів дій між ЄС та третьою країною, які розглядаються як частина Європейської політики сусідства. Пізніше подібні стратегії були використані щодо східних сусідів ЄС з тією відмінністю, що такі країни як

Грузія, Молдова та Україна розглядалися як потенційні члени ЄС, тож ним міг бути запропонований стимул у вигляді угод про асоціацію з перспективою майбутнього членства. При цьому, можна виділити декілька стадій зближення, кожна з яких пов'язана з набуттям більших зобов'язань третьою країною в галузі реадмісії. Зокрема, питання міграції стали частиною Копенгагенських критеріїв для членства в ЄС, в тому числі, політичної стабільності і поваги до прав меншин, що передбачає стабільність в управлінні міграцією.

4. Підхід ЄС до укладання угод про реадмісію, їхня структура та зміст майже ідентичні. Європейська Комісія дотримується стандартизованого підходу, намагаючись привести всі подібні угоди до спільного знаменника. Угоди містять зобов'язання щодо реадмісії, обов'язок взаємності, деталізують правила процедури реадмісії, встановлюють порядок транзитних операцій та транспортних витрат, містять положення щодо «невпливу» на угоди про реадмісію інших міжнародних угод, зокрема щодо прав біженців. Всі угоди передбачають можливість складання двосторонніх імплементаційних протоколів. Всі такі угоди переслідують мету боротьби з нелегальною міграцією, встановлюють відповідальність за міграційний контроль з боку третіх країн та просувають укладання угод про реадмісію між третіми країнами, спонукаючи їх переглядати власні міграційні політики. В обмін ЄС пропонує спрощення візового режиму, спрощення легальної міграції та допомогу в розбудові спроможностей боротьби з нелегальною міграцією. Необхідність поєднати ці підходи призвела до появи так званого «пакетного підходу», коли третій країні пропонується пакет стимулів в обмін на підписання угоди про реадмісію. Такі пакети, які пізніше отримали форму «компактів» поєднували різні елементи політики, спрямованої на досягнення мети управління міграцією, ефективне запобігання нелегальній міграції та реадмісію. Разом з позитивними стимулами, органи ЄС можуть застосовувати негативні у вигляді обмеження співробітництва в разі недостатньої співпраці з боку третьої країни в контролі міграції. На практиці, застосування санкцій є

рідкісним випадком, оскільки воно розглядається як таке, що шкодить взаємодії та лише посилює корінні причини міграції.

5. Паралельно і частково в якості альтернативи угодам про реадмісію ЄС розвиває інструмент партнерств мобільності. Мобільність розглядається як ширше поняття ніж міграція, зокрема включаючи так звану «циркулярну міграцію», тобто періодичне відвідування громадянами третіх країн ЄС з метою роботи чи навчання з подальшим поверненням до країн походження. Партнерства з мобільності виявляються більш прийнятними для третіх країн, оскільки вони стримують виток мізків та підтримують розвиток. Зазвичай, партнерства з мобільності містять положення як щодо легальної міграції, так і щодо боротьби з нелегальною міграцією, реадмісії та управління кордонами. Партнерства з мобільності можна окреслити як спробу Європейської Комісії перейти від угод про реадмісію, укладення та виконання яких виявилося не завжди можливим до більш збалансованої структури співпраці, заснованої на договірних відносинах з третіми країнами з метою сприяння легальній міграції та зменшення нелегальної. Недоліком партнерств мобільності виступає їхня недостатня нормативність, яка не дозволяє вважати їх повноцінними міжнародними угодами. З іншого боку, це робить їх більш гнучким інструментом, що може бути пристосований для потреб конкретних країн. Таким чином, партнерства з мобільності теоретично є більш прагматичним та збалансованим інструментом. Однак їх обмежує розрив між їхнім змістом та практикою реалізації, оскільки партнерства з мобільності є скоріше обіцянкою майбутніх переваг, ніж жорстким зобов’язанням надати такі переваги. Реальне надання таких переваг залежить від переліку додатків, що включаються до партнерств та до яких кожна держава-член ЄС може приєднуватися окремо. Це призводить до перетворення партнерств мобільності на перелік різноманітних двосторонніх та багатосторонніх ініціатив індивідуальний для кожної третьої країни.

6. Партнерства з мобільності слід розглядати як прояв ширшої тенденції до деформалізації співробітництва ЄС з третіми країнами в царині

контролю міграції та реадмісії. Вона проявляється у все ширшому використанні інструментів м'якого права для регулювання цих питань, включаючи різного роду офіційні та неофіційні домовленості на рівні окремих відомств. На папері деформалізація проявляється в укладанні різного роду пів-офіційних та неофіційних домовленостей, таких як стандартні операційні процедури, передові практики, процедури допуску, тощо, що виконують ті ж функції, що й угоди ЄС про реадмісію. Їхнє укладення дозволяє уникати складних процедур укладання міжнародних договорів, передбачених Договором про функціонування Європейського Союзу. Неформальні угоди не тільки створюють нові правові норми, але й дозволяють конкретизувати вже існуючи та зробити їх більш придатними для практичного застосування. Однак, поряд з легкістю та швидкістю укладання та гнучкістю, деформалізація породжує проблему правової визначеності, демократичного контролю та захисту прав людини, в тому числі, в судових провадженнях. Почасти неформальні угоди є непублічними, і навіть сам факт їхнього існування може залишатися невідомим, що зменшує можливості для осіб прогнозувати наслідки своєї поведінки та оскаржувати рішення про реадмісію. Однак, незважаючи на критику, деформалізація характеризує політику ЄС в сфері міграції та реадмісії протягом останніх майже десяти років, будучи відповіддю на міграційну кризу 2015 року, яка змусила Союз шукати альтернативи формальним угодам про реадмісію, які виявилися неефективними.

7. На практиці, політика ЄС щодо реадмісії може вступати в конфлікт з його ж політикою щодо притулку, а в ширшому аспекті – з усім масивом міжнародних норм щодо права на притулок. Угоди про реадмісію неодноразово ставали предметом критичного розгляду з боку ЄСПЛ, який відзначав, що їхня реалізація часто призводить до фактичної відмови особам в праві просити притулок в ЄС, навіть якщо вони походять з небезпечних регіонів. Спостерігається тенденція до перекладання відповідальності за біженців на треті країни, які виступають транзитними для біженців та

розглядаються в ЄС як умовно безпечні, такі як Туреччина чи Мороко. Крім того, встановлена Дублінським регламентом система розподілу відповідальності за шукачів притулку призводить до виникнення зобов'язань щодо реадмісії вже всередині самого ЄС, коли потенційний біженець передається з країни, де він звернувся за притулком, до держави-члена ЄС, через яку він в'їхав у Союз. Таким чином, реадмісія може відбутися як до країни першого в'їзду, так і до третьої безпечної країни через територію якої подорожував шукач притулку. В даній галузі також спостерігається тенденція до деформалізації, коли повернення шукачів притулку починає регулюватися різного роду пів-формальними та неформальними документами, що створює додаткові ризики порушення принципу невислання, оскільки навіть у разі повернення на територію умовно безпечної країни, такої як Туреччина, шукач притулку ризикує опинитися в ситуації «ланцюгового вислання» та все ж опинитисся в країні походження, будучи висланим іншою країною, ніж держави-члени ЄС.

8. Окреслені проблеми повною мірою проявилися під час кризи біженців 2015 року, що сформувала право та практику ЄС щодо реадмісії в тому вигляді, в якому вони існують зараз. В першу чергу, криза біженців проявила недоліки Дублінської системи, оскільки створила непропорційний тиск на перші країни притулку такі як Італія та Греція. Термінові заходи аж до закриття внутрішніх кордонів всередині Шенгенської зони не вирішили проблему, а лише законсервували її, причому в той час як країни віддалені від зовнішніх кордонів ЄС посилювали прикордонний контроль, перші країни притулку просто відмовлялися від реєстрації шукачів притулку на своїй території, дозволяючи їм прямувати далі на захід та північ. В таких умовах ЄС був змушений шукати новий комплексний підхід до понад двократного зростання кількості потенційних біженців на своїй території. Частковою відповіддю стала програма розселення шукачів притулку на території всіх країн ЄС за встановленими квотами, однак це викликало невдоволення населення цих країн. Ряд держав прямо відмовився від системи квот, критерії

відбору осіб для переселення не були чітко визначені, а національні міграційні органи не справлялися з кількістю заяв на надання притулку в Європі. Другим рішенням стало пришвидшення реадмісії осіб, які явно прибули не з метою шукати притулку, а з міркувань покращення власних соціально-економічних умов. Третім рішенням стало створення ізольованих таборів для шукачів притулку на території перших країн притулку, зокрема на островах Середземного моря, що належать Греції. І по-четверте, були посилені заходи прикордонного контролю, в тому числі, перехоплення та примусового повернення шукачів притулку до того, як вони ступлять на європейську землю. Також ЄС знову вдався до економічних стимулів, спрямованих на пом'якшення корінних причин міграції. Все це дозволило пройти пік кризи біженців, однак і через роки після нього на території ЄС продовжували перебувати десятки тисяч людей, що очікували або надання ним статусу біженця, або реадмісії до країни походження.

9. Україна має розвинену систему угод про реадмісію як з ЄС, так і з окремими державами-членами, в основі якої лежить Угода з ЄС про реадмісію осіб 2007 року, яка, однак, не охоплює Данії та Ірландії, які відмовилися від підписання угоди про реадмісії з Україною окремим протоколом, та Сполученого Королівства яке перестало бути учасником угоди про реадмісію з Україною після виходу з ЄС. Також Україна має окремі угоди з Угорщиною, Польщею, Латвією та Болгарією. Однак, серед них пріоритет має Угода про реадмісію з ЄС. Підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом відбулося в рамках Європейської політики сусідства, причому Україна зіткнулася з типовими проблемами, з якими стикалися інші держави, зокрема з «накопиченням» нелегальних мігрантів на своїй території. Для цієї проблеми було знайдено типове рішення – розбудова спроможностей України по контролю міграції та фінансування ініціатив, спрямованих на розміщення більшої кількості мігрантів. Однак, на відміну від більшості своїх «колег» по ЄПС, Україна прагнула до повного членства в Європейському Союзі, що проявилося, в тому числі, в підписанні Угоди про асоціацію в 2014

році. Відповідно, наша держава мала не тільки контролювати міграцію та здійснювати реадмісію, але й наближати власне законодавство і практику в галузі реадмісії до європейського acquis communautaire. Цей процес не перервало навіть повномасштабне російське вторгнення 2022 року яке, парадоксальним чином, не створило значних проблем з точки зору реадмісії. Хоча значна кількість громадян України виїхала до ЄС в пошуках притулку, вони зберігають легальний статус на території Союзу, щонайменше, до 2025 року. Таким чином, робота з виконання Угоди про реадмісію та наближення законодавства і практики України в питаннях реадмісії до відповідного законодавства і практики ЄС продовжується в рутинному порядку з урахуванням перспективи повного членства нашої держави в Європейському Союзі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ананко Л. В. Переваги та недоліки підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом для України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 273–285.

2. Бехруз Х., Мануїлова К. В. Політика реадмісії Європейського Союзу: від позитивних до негативних стимулів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 528–530. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2024/132.pdf (дата звернення: 18.06.2024).

3. Васечко В. О. Угода про реадмісію між Україною та ЄС: правовий фактор вирішення проблеми нелегальної міграції. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 8. С. 60–62. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/11.pdf (дата звернення: 18.06.2024).

4. Віденська конвенція про право міжнародних договорів, 1969. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text (дата звернення: 19.03.2024).

5. Гаврік Р., Григорук І. Міжнародні та національні підходи до визначення поняття «реадмісія осіб». *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2018. Вип. 3. С. 102–113.

6. Горян Е.В., Кутняк С.В. Угода між Україною та європейським співтовариством про реадмісію осіб: стан виконання та перспективи міграційної політики України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 111. С. 181–188.

7. Державна міграційна служба України. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо заходів співробітництва з Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи і безпеки, 2018. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/eu-inf.pdf (дата звернення: 09.06.2024).

8. 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).

9. 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).

10. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.12.2023).

11. Імплементаційний протокол між Кабінетом Міністрів України та Австрійським Федеральним Урядом про реалізацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/040_039#Text (дата звернення: 09.06.2024).

12. Імплементаційний протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Естонської Республіки до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233_001-15#Text (дата звернення: 09.06.2024).

13. Імплементаційний протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, 2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_002-17#Text (дата звернення: 09.06.2024).

14. Імплементаційний протокол про реадмісію осіб між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чеської Республіки, 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203_065#Text2020, (дата звернення: 09.06.2024).

15. Книш С. В. Реадмісія осіб: природа та особливості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2011. № 15. С. 119-121.

16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 22.04.2024).

17. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038#Text (дата звернення: 10.12.2023).

18. Конвенція про статус апатридів, 1954. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text (дата звернення: 22.04.2024).

19. Конвенція про статус біженців, 1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 22.04.2024).

20. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, 1984. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 22.04.2024).

21. 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).

22. Мануїлова К. В. Процедура реадмісії та її відповідність міжнародним та європейським стандартам захисту прав людини. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 1. С. 125–130.

23. Михель Д. О. Копенгагенські критерії як чинники розбудови демократичних процесів та наближеності до європейського рівня життя в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2010. Т. 149, вип. 137. С. 153–157.

24. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 10.12.2023).

25. Науменко Н. М. Міжнародно-правове співробітництво України з питань реадмісії : дис. …докт. філософ. 293. Харків, 2023. 270 с.

26. Олексів О. В. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. Вип. 30. С. 189–200.

27. Олійник С. Міжнародно-правовий інститут реадмісії осіб. *Migration & Law*. 2021. Vol. 1, iss. 2. С. 19–43.

28. Олійник С. М. Міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб: автореф дис… канд. юрид. наук: 12:00:11. Київ, 2020. 21 с.

29. Осипова В. В. Становлення інституту реадмісії у рамках ЄС. *Молодий вчений*. 2016. № 6. С. 262–264.

30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України. Закон України від 24.02.2024 № 2952-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text (дата звернення: 12.06.2024).

31. Про денонсацію Угоди між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1513-2000-п#Text (дата звернення: 08.06.2024).

32. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059#Text (дата звернення: 10.12.2023).

33. Протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440_005-18#Text. (дата звернення: 09.06.2024).

34. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія про приймання та передачу осіб, що перебувають на територіях обох

держав нелегально, 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100_023#Text (дата звернення: 08.06.2024).

35. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон, 1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_170#Text (дата звернення: 07.06.2024).

36. Угода між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через державний кордон, 1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_053#Text (дата звернення: 08.06.2024).

37. Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон, 1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_317#Text (дата звернення: 07.06.2024)

38. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 19.06.2024).

39. 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).

40. Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= uriserv:OJ.L_.2003.236.01.0033.01.ENG&toc=OJ:L:2003:236:TOC (дата звернення: 09.06.2024).

41. Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the treaties on which the European Union is founded. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/

EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.157.01.0203.01.ENG&toc=OJ:L:2005:157:TOC (дата звернення: 09.06.2024).

42. Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.332.01.0046.01.ENG (дата звернення: 06.06.2024).

43. Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22011A0225%2803%297D0839 (дата звернення: 12.05.2024).

44. Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the readmission of persons (with annexes). URL: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202580/v2580.pdf (дата звернення: 06.06.2024).

45. Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of Ukraine regarding the admission and transfer of persons (with protocol), 2411, I-43511, 43-48. URL: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202411/v2411.pdf (дата звернення: 07.06.2024).

46. Agreement concerning the readmission of German and Bulgarian nationals (Readmission Agreement) (with protocol and exchanges of letters). Signed at Berlin on 9 September 1994. URL: https://www.un-ilibrary.org/content/country/bgr?page=4 (дата звернення: 10.12.2023).

47. Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT%2802%29 (дата звернення: 07.06.2024).

48. Analysis of the Mobility Partnership signed between the Kingdom of Morocco, the European Union and nine Member States on 7 June 2013. URL: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/03/PM-Morocco_Final-Version-EN.pdf (дата звернення: 17.04.2024).

49. Asylum Information Database. Country Report: Greece, First Country of Asylum. URL: https://asylumineurope.org/reports/country/greece/ (дата звернення: 22.04.2024).

50. Azoulaw M., de Fries K. EU Migration Law: Leal Complexities and Political Rationales. Oxford: Oxford University Press, 2014. 646 p.

51. 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. № 12, iss. 1. P. 45–79.

52. Bilousov M., Woolrych K. What will happen to the refugees and asylum seekers that fled Ukraine? Addressing the threat of legal limbo after temporary protection ends. URL: https://europeanlawblog.eu/wp-content/uploads/2023/12/Blogpost-532023-1.pdf (дата звернення: 12.06.2024).

53. Bluntschli J. C. Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten. Nordlingen: Beckschen Buchhandel, 1872. 464 s.

54. Börzel T. From EU governance of crisis to crisis of EU governance. *Journal of Common Market Studies*, 2016, Annual Review. P. 8–31.

55. Bosnia and Herzegovina 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf (дата звернення: 22.04.2024).

56. Boswell C. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs*. 2003. Vol. 79, № 3. P. 619–638.

57. 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. № 1. P. 345–357.

58. Brocza S, Paulhart K. EU mobility partnerships: a smart instrument for the externalization of migration control. *European Journal of Futures Research*. 2015. № 3,iss. 1. P. 1–7.

59. Cannizzaro E. Disintegration Through Law. URL: https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/disintegration-through-law (дата звернення: 20.04.2024).

60. Cardwell P. J. Rethinking Law and New Governance in the European Union: The Case of Migration Management. *European Law Review*. 2016. № 1. P. 455–487.

61. Carli E. EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council. *Security & Justice: European Legal Studies*. 2019. № 11. P. 19–43.

62. Carrera S. The Implementation Challenges and Dynamics of EURAs. *Implementation of EU Readmission Agreements /* S. Carrera (ed.). Berlin: Springer, 2016. P. 145–181.

63. Carrera S., Hernandez I Sagrera R. Mobility Partnerships. “Insecurity Partnerships” for policy coherence and migrant workers’ human rights in the EU / R. Kunz, S. Lavenex, M Panizzon (eds.) *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*. New York: Routledge, 2011. P. 97–115.

64. Carrera S., Hertog L, Parkin J. EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations? Bruxelles: Centre for European Policy Studies, 2012. 134 p.

65. Carsten E. Die gegenseitigen Pflichten der Staaten in bezug auf den Aufenthalt und die Aufnahme ihrer Staatsangehörigen und der Staatenlosen, 11 Zeitschrift für Öffentliches Recht, 1942. S. 375–389.

66. Casas-Cortes M., Cobarrubias S., Pickles J. Good neighbours make good fences: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies*. 2016. № 23, iss. 3. P. 231–251.

67. Case 41/74 van Duyn v. Home Office, [1974] ECR 1337,1351. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041 (дата звернення: 10.12.2023).

68. Cassarino J. P. Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. URL: https://www.jeanpierrecassarino.com/wp-content/uploads/2017/11/Cassarino-2007-Informalising-readmission-agreements-TIS.pdf (дата звернення: 18.03.2024).

69. Cassarino J. P. Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness. L'annee. 2004 dans l'espace *L'année 2004 dans l'espace euroméditerranéen, Institut européen de la Méditerranée*. CIDOB, Barcelona, 2005, P. 227–231.

70. Cassarino J. P. Readmission Policy in the European Union. Study for the Directorate General for Internal Policies. Bruxelles: European Parliament, 2010. 198 p.

71. Cassarino J.P., Gabrielli L., Perrin D. Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area and Beyond: Lessons Learned and Unlearned. URL: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2023/05/Policy-Study28.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

72. Cassarino J. P., Lavenex S. EU-Migration Governance in the Mediterranean Region: the Promise of (a Balanced) Partnership? *Mediterranean Yearbook*. 2012. P. 284–288.

73. Cassarino, J.P. Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood' *The International Spectator*. 2007. № 42, iss. P. 179–196.

74. Charter of the European Union on Fundamental Rights, 2000. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата звернення: 22.04.2024).

75. Chetail V. International Migration Law. Oxford: Oxford University Press, 2020. 443 p.

76. Chimni B.S. Non-Refoulement / M. Gibney, R. Hansen (eds.) *Immigration and Asylum from 1900 to the Present*. Santa Barbara: ABC CLIO, 2005. P. 449–451.

77. Coleman N. European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights. Brill, 2009. 395 p.

78. Coles H. State Responsibility in Relation to the Refugee Problem with Particular Reference to the State of Origin. Geneva, 1993. 322 p.

79. Collett E. "The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal". Migration Policy Institute, July 9, 2018. URL: http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugeedeal (дата звернення: 21.05.2024).

80. 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).

81. Commission on Human Rights, Report on the 49th Session, 1993, Res. 1993/7, 55. URL: https://digitallibrary.un.org/record/168468?ln=ru&v=pdf (дата звернення: 22.04.2024).

82. Communication COM(2016) 385 final from the Commission of 7 June 2016 on Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385 (дата звернення: 19.04.2024).

83. Communication COM(2016) 792 from the Commission of 8 December 2016, 4th progress report on the implementation of the EU-Turkey Statement. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0792&from=HU (дата звернення: 18.03.2024).

84. Communication COM(2016) 960 final from the Commission and EEAS of 14 December 2016, 2nd progress report on the Migration Partnership Framework. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/second-progress-report-1_en_act_part1_v11.pdf (дата звернення: 18.03.2024).

85. Communication COM(2017) 350 final from the Commission and EEAS of 13 June 2017, 4th progress report on the Migration Partnership Framework. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0350 (дата звернення: 19.04.2024).

86. 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).

87. Communication from the Commission to the Parliament and the Council. Enhancing cooperation on return and readmission as part of a fair, effective and comprehensive EU migration policy COM/2021/56, 2021. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0056 (дата звернення: 18.03.2024).

88. Corten O., Dony M. Accord politique ou juridique: quelle est la nature du “machin” conclu entre l’UE et la Turquie en matière d’asile? *EU Migration Law*, 2016, No 1. P. 34-55.

89. Costello E., Moreno-Lax V. Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_E N.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

90. Council Decision 2007/826/EC of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorisation. OJ L 334 of 19.12.2007. URL: https://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0148:0148:EN:PDF (дата звернення: 12.05.2024).

91. Council Decision 2007/839/EC of 29 November 2007 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Ukraine on readmission of persons. OJ L 332 of 18.12.2007. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007D0839 (дата звернення: 12.05.2024).

92. 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: 11.03.2024).

93. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 07 August 2001. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0055 (дата звернення: 12.06.024).

94. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. URL: https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2006/en/58536 (дата звернення: 22.04.2024).

95. Council of the European Union. 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).

96. Council of the European Union. 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).

97. Council of the European Union General Secreteriat Press Release 2009. URL: https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/jha_observatory/st10550.en93.pdf (дата звернення: 12.05.2024).

98. Council of the European Union. Council conclusions defining the European Union strategy on readmission, doc. 11260/11, 08.06.2011. ULR: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11260-2011-INIT/en/pdf (дата звернення: 11.03.2024).

99. Council of the European Union. Council decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, L 239/146. URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_239_R_0011 (дата звернення: 21.05.2024).

100. Council of the European Union. Council decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, L 248/80. URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN (дата звернення: 21.05.2024).

101. Council of the European Union. Increasing the effectiveness of the EU system to return irregular migrants, doc. 10170/15, 22.06.2015. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return_en (дата звернення: 11.03.2024).

102. Council of the European Union. Migration response. Central Mediterranean route. Council of the European Union. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratorypressures/central-mediterranean-route/ (дата звернення: 22.05.2024).

103. 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).

104. Country responsible for asylum application (Dublin Regulation). URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en (дата звернення: 22.04.2024).

105. Crane A. The politics of development and humanitarianism in EU externalization: Managing migration in Ukraine. *Politics and Space*, 2020, Vol. 38, iss. 1. P. 20–39.

106. Dayton Peace Agreement, 1995. URL: https://www.osce.org/bih/126173 (дата звернення: 22.04.2024).

107. Deutsche Welle. Frontex launches new EU border control mission Operation Themis. URL: https://www.dw.com/en/frontex-launches-new-euborder-control-mission-operation-themis/a-42417610 (дата звернення: 21.05.2024).

108. 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).

109. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032 (дата звернення: 22.04.2024).

110. Directorate General Research Working Paper «Migration and Asylum in Central and Eastern Europe Civil Liberties Series». 1998. 79 p.

111. ECRE Policy Note: the JDMC: Deporting People to the World's Least Peaceful Country, 2021. URL: https://ecre.org/ecre-policy-note-the-jdmc-deporting-people-to-the-worlds-least-peaceful-country (дата звернення: 20.04.2024).

112. Encyclopedia of Public International Law. R. Bernhardt (ed.). Heidelberg, 1985. 945 P.

113. Entry ban and readmission Poland's entry bans policy and use of readmission agreements Report produced by the National Contact Point to the European Migration Network in Poland. Warsaw, 2014. 34 p.

114. EU and Tunisia establish their Mobility Partnership, 2014. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_208 (дата звернення: 17.04.2024).

115. EU Co-operation News. Biweekly newsletter of the delegation of the European Commission to Ukraine. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/eucooperationnews/08_eucooperationnews_en.pdf (дата звернення: 19.06.2024).

116. EU Migration cooperation with Cape Verde Migration policy brief | No. 7. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/152470/PB7.pdf (дата звернення: 17.04.2024).

117. EU-Tunisia Action Plan, 2005. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/tunisia_enp_ap_final_en.pdf (дата звернення: 20.02.2024).

118. 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. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22002A0515%2802%29 (дата звернення: 20.02.2024).

119. Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Egypt, of the other part. URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/824076fb-babc-4ddd-a68d-848bca5dc591_en?filename=Egypt-EU_agreement_en.pdf (дата звернення: 20.02.2024).

120. Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22006A0530%2801%29 (дата звернення: 20.02.2024).

121. Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part. URL: https://edit.wti.org/document/show/434c98d4-be9d-451c-bfcb-24aee1f01946 (дата звернення: 20.02.2024).

122. Euro-Mediterranean association agreement between the EU and Morocco. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-morocco.html (дата звернення: 20.02.2024).

123. Euro-Mediterranean association agreement between the EU and Tunisia. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-tunisia.html (дата звернення: 20.02.2024).

124. European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees, 1959. URL: https://rm.coe.int/16800656cf (дата звернення: 22.04.2024).

125. European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, 1980. URL: https://rm.coe.int/1680078b0d (дата звернення: 22.04.2024).

126. European Border and Coast Guard Agency (Frontex), 2024. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-

bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_en (дата звернення: 20.02.2024).

127. European Commission. 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).

128. European Commission Recommendation C(2015) 6250 of 1 October 2015 establishing a "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=FR (дата звернення: 18.04.2024).

129. European Commission, MEMO/13/862, Brussels, 9 October 2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:350:0001:0101:EN:PDF (дата звернення: 20.02.2024).

130. European Commission. Migration Management. EU crisis management tools. Factsheet. 16 May 2018. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwe-do/policies/european-agenda-migration/20180516_migration-management-eu-crisismanagement-tools_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

131. European Commission. "Communication: Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and internal dimension of migration policy". URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/european-agendamigration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_themati c_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

132. European Commission. «European Commission makes progress on Agenda on Migration. Press release» 27 May 2015. URL:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15- 5039_en.htm (дата звернення: 21.05.2024).

133. European Commission. «Fifteenth report on relocation and resettlement. COM(2017) 465 final». URL: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0465&from=EN (дата звернення: 21.05.2024).

134. European Commission. «Managing the refugee crisis». 23 September 2015. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm (дата звернення: 21.05.2024).

135. European Commission. «Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration». COM(2019) 481 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0481 (дата звернення: 21.05.2024).

136. European Commission. A Europe that protects our borders and delivers on a comprehensive migration policy. URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/- /publication/b3d12be1-8d84-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source104286965 (дата звернення: 09.06.2024).

137. European Commission. A step-change in migration management and border security. March, 2019. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-stepchange-migration-management-border-security-timeline_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

138. European Commission. Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration, SEC(91) 1855 final, 23.10.1991. URL: https://aei.pitt.edu/1260/ (дата звернення: 21.04.2024).

139. European Commission. 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).

140. European Commission. Commission Staff Working Document ‘Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration’, SEC(2009) 1240 final. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2009-INIT/en/pdf (дата звернення: 18.05.2024).

141. European Commission. Communication from the Commission ‘European Neighbourhood Policy. Strategy Paper’, COM(2004) 373 final, 12.05.2004. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf (дата звернення: 20.02.2024).

142. European Commission. 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).

143. European Commission. Communication from the Commission to the Council on the Commission Proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP)’, COM(2004) 795 final, 09.12.2004. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0795:FIN:EN:PDF (дата звернення: 20.02.2024).

144. European Commission. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy’, COM(2006) 735 final, 30.11.2006. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:EN:PDF (дата звернення: 12.05.2024).

145. European Commission. 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).

146. European Commission. 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).

147. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385 final, 07.06.2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0385:FIN (дата звернення: 11.03.2024).

148. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union’, COM(2007) 247 final, 16.05.2007. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2007:0247:FIN (дата звернення: 12.05.2024).

149. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and synergies’, COM(2008) 611 final, 08.10.2008. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:EN:PDF (дата звернення: 17.04.2024).

150. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. 13 May 2015. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

151. European Commission. Communication: Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and internal dimension of migration policy. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/european-agendamigration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_themati c_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

152. European Commission. EU action in Libya on migration. The Commission's contribution to the leaders' agenda. Factsheet. 07 December 2017. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

153. European Commission. EU Trust Fund for Africa. Support to Libya. Factsheet. 08 May 2018. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-ly08052018.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

154. European Commission. EU-Turkey Statement. Three years on. March 2019. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf (дата звернення: 09.06.2024).

155. European Commission. Europe's support to refugees and their host countries. EU regional trust fund in response to the Syrian crisis. Factsheet updated in June. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_syria_factsheetenglish.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

156. European Commission. First evaluation of the Frontex Regulation delivers overall positive assessment despite challenges, 2024. ULR: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_613 (дата звернення: 20.02.2024).

157. European Commission. Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/borders-andvisas/schengen/reintroduction-bordercontrol/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

158. European Commission. Managing Migration. EU Financial Support to Greece, 2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/european-agenda-migration/202001_managing-migration-eu-financial-supportto-greece_en.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

159. European Commission. Managing the refugee crisis. A new partnership framework. Factsheet». 07 June 2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwe-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/20160607/factsheet_managing_refugee_crisis_new_partnership_framew ork_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

160. European Commission. Migration. Immediate measures needed. March 2019. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-immediate-measuresneeded_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

161. European Commission. Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration. COM(2018) 301 final". URL: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

162. European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast). Brussels, September 12, 2018. COM(2018) 634 final 2018/0329 (COD). URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive634_en.pdf (дата звернення: 09.06.2024).

163. European Commission. Proposal for a Regulation … establishing the Asylum and Migration Fund. COM(2018) 471 final, 2018/0248(COD). URL: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1530262451165&uri=CELEX%3A52018PC0471 (дата звернення: 22.05.2024).

164. European Commission. Rapport Annuel d'Activités et de Résultats. Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République Centrafricaine «Fonds Bêkou». URL: https://europa.eu/capacity4dev/trust-fund-bekou/documents/rapport-annuel-2017-du-fondsfiduciaire-bekou (дата звернення: 22.05.2024).

165. European Commission. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013', COM(2014) 96 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52014DC0096 (дата звернення: 11.03.2024).

166. European Commission. The EU's key partnership with Africa. The Commission's contribution to the Leaders' agenda. Factsheet". 07 December 2017.

URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/20171207_the-eu_key_partnership_with_africa_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

167. European Commission. Working with partner countries. The Commission's contribution to the leaders' agenda. Factsheet". 07 December 2017. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/europeanagenda-migration/20171207_working_with_partner_countries_en.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

168. European Council Conclusions of 8 October 2015 on the future of the return policy. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/10/08/ (дата звернення: 18.04.2024).

169. European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992. Conclusions of the Presidency. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf (дата звернення: 01.03.2023).

170. European Council. EU-Turkey statement. European Council, March 18, 2016. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ (дата звернення: 09.06.2024).

171. European Council. European Council conclusions, 18 October 2018. European Council, October 18, 2018. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2018/10/18/20181018-european-council-conslusions (дата звернення: 22.05.2024).

172. European Council. European Council conclusions, 28 June 2018" European Council, 421/18, June 29, 2018. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/ (дата звернення: 09.06.2024).

173. European Council. Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – Statement. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2015/09/23-statement-

informal-
meeting/?utm_source=dsmsauto&utm_medium=email&utm_campaign=Informal+meeting+of+EU+heads+of+state+or+gov
ernment+on+migration%2c+23+September+2015+-+statement (дата звернення: 11.03.2024).

174. European Council. Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement" 29 November 2015. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement (дата звернення: 09.06.2024).

175. European Council. Seville European Council (21-22 June 2002): Presidency Conclusions. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20020708/010000EN.pdf (дата звернення: 12.04.2024).

176. European Court of Justice. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 3 June 2021 BZ v Westerwaldkreis. Case C-546/19. URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-546/19 (дата звернення: 18.03.2024).

177. European Migration Network. Bilateral Readmission Agreements. September 2022. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EMN_INFORM_bilateral_readmission.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

178. European Neighborhood 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).

179. 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).

180. European Parliament. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). May 15, 2019. 2018/0061 (COD). URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2019-INIT/en/pdf (дата звернення: 09.06.2024).

181. European Union External Action Service. Union for the Mediterranean (UfM) and the EU. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-ufm-and-eu_en (дата звернення: 20.02.2024).

182. Eurostat. “Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014”. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-ENN.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018 (дата звернення: 21.05.2024).

183. Eurostat. 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1 (дата звернення: 21.05.2024).

184. Eurostat. Countries of origin of (non-EU) asylum seekers in the EU-28 Member States, 2015 and 2016. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Countries_of_origin_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU28_Member_States,_2015_and_2016_(thousands_of_first_time_applicants)_YB17.png (дата звернення: 21.05.2024).

185. Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees (ExCom UNHCR) (2001), Note on international protection, A/AC.96/951. URL: https://www.refworld.org/policy/unhcrnotes/unhcr/2001/en/20438 (дата звернення: 22.04.2024).

186. 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).

187. Fink M., Idriz M. Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Asylum Policies? URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3912005 (дата звернення: 18.03.2024).

188. Florensa S. Union for the Mediterranean: Challenges and Ambitions. URL: https://www.iemed.org/publication/union-for-the-mediterranean-challenges-and-ambitions/ (дата звернення: 20.02.2024).

189. Frasca E., Roman E. The informalization of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality. *European Papers*. 2023, Vol. 8, № 2. P. 931–957.

190. Gammeltoft-Hansen T., Hathaway J.C. Non-refoulement in a World of Cooperative Deterrence. *Columbia Journal of Transnational Law*. 2015. № 53, iss. 2. P. 235–284.

191. Garcia Andrade P., Martin I., Vita V., Mananashvili S. EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration. Bruxelles: European Parliament, 2015. 98 p.

192. Geiger M., Pecoud A. International Organizations and the Politics of Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2014. № 865. P. 291–312.

193. Germany suspends Dublin Agreement for Syrian Refugees. URL: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublinagreement-for-syrian-refugees (дата звернення: 21.05.2024).

194. Giuffré M. Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal. *Refugee quarterly*. 2013. Vol. 32, № 3. P. 81–99.

195. Giuffré M. The European Union Readmission Policy. *Interdisciplinary Political Studies.* 2011. № 1. P. 7–19.

196. Goodwin-Gill G. S. The Refugee in International Law. London: Springer, 1996. 857 p.

197. Guild E., Minderhoud P. The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Leiden: Martinus Nijhoff, 2012. 446 p.

198. Guild T. Amending the Visa Code: Collective Punishment of Visa Nationals. *EU Migration Law*. 2019. № 5. P. 211–227.

199. Hailbronnee K. Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1997. URL: https://www.zaoerv.de/57_1997/57_1997_1_a_1_50.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

200. Hathaway J. C. The Rights of Refugees Under International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 664 p.

201. Heiher M., Spijkerboer T. Is the EU-Turkey Refugee and Migration Deal a Treaty? URL: https://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html (дата звернення: 17.04.2024).

202. Hellenic Republic, Ministry of Migration and Asylum, Press Release: Greek legislation designates Turkey as a safe third country, for the first time. URL: https://ecre.org/greece-while-the-designation-of-turkey-as-safe-country-and-pushbacks-undermine-protection-in-greece-the-country-is-criticised-for-not-preventing-secondary-movement/ (дата звернення: 22.04.2024).

203. Hertog L. 2016. EU budgetary responses to the ‘refugee crisis’. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 93. URL: https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2093%20LdH%20on%20EU%20Budgetary%20Resp onses%20to%20the%20Refugee%20Crisis.pdf (дата звернення: 22.05.2024).

204. Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09, Judgment of 23.02.2012. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-102%22]} (дата звернення: 18.05.2024).

205. Human Rights Watch. “Greece: Refugee “Hotspots” Unsafe, Unsanitary”. Human Rights Watch, May 19, 2016. URL:

https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugeehotspots-unsafe-unsanitary (дата звернення: 21.05.2024).

206. Human Rights Watch. Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers" Human Rights Watch, May 10, 2016. URL: https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-borderguards-kill-and-injure-asylum-seekers (дата звернення: 21.05.2024).

207. 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).

208. International Organization for Migration. 5+5 Dialogue on Migration in the Western Mediterranean. URL: https://www.iom.int/55-dialogue-migration-western-mediterranean (дата звернення: 20.02.2024).

209. International Organization for Migration. R.E.A.D.M.I.T Training Manual on Readmission, Yerevan, 2014. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/readmit.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

210. IOM Ukraine. GUMIRA Anthology, January 2009–March 2011. URL: http://iom.org. ua/en/pdf/gumira_booklet_for_distribution.pdf (дата звернення: 19.06.2024).

211. Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Vol 7. Bobusz B, Chlolewinski R., Cygan A. (eds). Harward, Harward University Press, 2004. 201 p.

212. Johansson-Nogues E. A 'Ring of Friends?' The Implications of the European Neighborhood Policy for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 2004. Vol. 9, iss. 2. P. 134–156.

213. Joint Declaration concerning Denmark to the Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= uriserv:OJ.L_.2007.332.01.0046.01.ENG (дата звернення: 06.06.2024).

214. Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its participating Member States. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf (дата звернення: 17.04.2024).

215. Joint Declaration on a Mobility Partnerships between the European Union and the Republic of Moldova. URL: https://www.eeas.europa.eu/node/5404_en (дата звернення: 17.04.2024).

216. Joint Declaration on a Mobility Partnerships between the European Union and Georgia. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/38ebe0f7-f887-41e4-9f4b-45753f465160_en?filename=mobility_partnership_gerogia_en.pdf (дата звернення: 17.04.2024).

217. Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 2021. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-afghanistan-joint-declaration-migration-cooperation_en?s=234 (дата звернення: 20.04.2024).

218. Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, 2016. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (дата звернення): 24.04.2024.

219. Kassoti N., Idriz D. The informalization of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum. Berlin: Springer, 2022. 566 p.

220. Khlaifia and Others v. Italy [GC] – 16483/12 Judgment 15.12.2016 [GC]. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-11454%22]} (дата звернення: 06.06.2024).

221. Koenig N., Walter-Franke M. One year on: What lessons from the EUTurkey 'deal'?" Jacques Delors Institut, March 17, 2017 URL:. http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317_EU-Turkey-dealone-year-on-NK-MW.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

222. Kruse I. EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries - The Case of Albania. *European Journal of Migration and Law*. 2006. № 8, iss. 2. P. 115–142.

223. Kunz, R., Lavenex, S., Panizzon, M. Multilayered migration governance. The promise of partnership. New York: Routledge, 2011. 464 p.

224. Laube L. The Relational Dimension of Externalizing Border Control: Selective Visa Policies in Migration and Border Diplomacy. *Comparative Migration Studies*. 2019. № 29. P. 11–43.

225. 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.

226. Lavenex S. Shifting Up and Out: the Foreign Policy of European immigration Control. *West European* Politic. 2006. № 29, iss. 2. P. 329–350.

227. Lavenex S., Lehmkuhl D., Wichmann N. Modes of external governance: a crossnational and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*. 2009. № 16, iss. 6. P. 813–833.

228. 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.

229. Lavenex S., Stucky R. «Partnering» for migration in EU external relations / R. Kunz, S. Lavenex, M. Panizzon (eds.) *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*. New York: Routledge, 2011. P. 116–142.

230. Lavenex S. Uçarer E. M. Migration and the Externalities of European Integration. Lanham – Boulder – New York – Oxford: Lexington Books, 2002. 400 p.

231. Lehner R. The EU-Turkey «deal»: Legal Challenges and Pitfalls. *International Migration*. 2019. № 1. P. 176–194.

232. Lessing H. Recht der Staatsangehörigkeit und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zu straf- und sicherungszwecken. London, BRILL, 1937. 325 s.

233. Lipson C. Why are some international agreements informal? Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 538 p.

234. M.A. v. Belgium: Removal of a Sudanese national violates Article 3 and 13 ECHR. URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ma-v-belgium-removal-sudanese-national-violates-article-3-and-13-echr (дата звернення: 18.04.2024).

235. Marcilly C., Angéline G. The EU-Turkey Agreement and its implications. *European issues*. 2017. № 396. P. 1–12.

236. Maroukis T., Triandafyllidou A. Mobility Partnerships: A convincing tool for the EU's Global Approach to Migration? URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/mobilityparnerships-maroukistriandafyllidou-ne-jdi-feb13.pdf (дата звернення: 17.04.2024).

237. Menéndez A. J. The refugee crisis. *European Law Journal.* 2016. Vol. 22, № 4. P. 388–416.

238. Metcafle-Hough V. The migration crisis? URL: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinionfiles/9913.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

239. Molinari C. EU Readmission Deals and Constitutional Allocation of Powers: Parallel Paths that Need to Cross? URL: https://verfassungsblog.de/parallel-paths-that-need-to-cross/ (дата звернення: 18.03.2024).

240. Molinari C. The EU and its Perilous Journey Through the Migration Crisis: Informalisation of the EU Return Policy and Rule of Law Concerns. *European Law Review*. 2019. № 824. P. 91–124.

241. Naumenko N. Peculiarities of Agreement between Ukraine and Denmark on the readmission of persons. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 123–127,

242. Nielsen N. Erdogan: refuges will enter Europe unless EU does more. EU Observer, November 8, 2019. URL: https://euobserver.com/migration/146566 (дата звернення: 21.05.2024).

243. Nielsen N. EU states fell short on sharing refugees, say auditors. URL: https://euobserver.com/migration/146610 (дата звернення: 21.05.2024).

244. Nielsen N. Finnish EU presidency brief broadly offshores migration. EU Observer, November 29, 2019. URL: https://euobserver.com/migration/146763 (дата звернення: 09.06.2024).

245. Nielsen N., Fotiadis A. Inhumane Frontex forced returns going unreported" EU Observer, September 30, 2019. URL: https://euobserver.com/migration/146090 (дата звернення: 09.06.2024).

246. Niemann A, Zaun N. EU refugee Policies and Politics in times of Crisis. *Journal of Common Market Studies*. 2018. Vol. 56, № 1. P. 3–22.

247. Niemann A. Migration in the Mediterranean: the EU's Response to the 'European Refugee Crisis' / R. Mason (ed.) *Transnational Security Cooperation in the Mediterranean*. London: Palgrave Macmillan, 2022. P. 91–126.

248. Panhuys H. F. The Role of Nationality in International Law: An Outline. New Jersey, Sythhoff, 1959. 256 p.

249. 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).

250. Pastore F. Aenea's Route: Euro-Mediterranean Relations and International Migration / S. Lavenex, E.M. Ucarer (eds.) Migration and the Externalities of European Integration. Oxford: Lexington Books, 2002. P. 105–123.

251. Pastore F. Migration and the Italo-Libyan Relations. Finding a way out of the impasse. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 2008. 87 p.

252. Pastore F., Henry G. Explaining the crisis of the European migration and asylum regime. *The International* Spectato. 2016. Vol. 51, № 1. P. 44–57.

253. Pauwelyn J., Wessel R.A., Wouters J. Informal International Law-Making: Mapping the Action and Testing Concepts of Accountability and Effectiveness. Oxford: Oxford University Press, 2012. 156 p.

254. Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press, 2011. 345 p.

255. Peers S. Irregular Immigration and EU External Relations / B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szysczczak (eds.) Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden-Boston: Marinus Niijhoff Publishers, 2004. P. 193–219.

256. Peters A., Pagotto I. Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective. *Electronic Journal*, 2006. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1668531 (дата звернення: 18.03.2024).

257. Plender R. The Exodus of Asians from East and Central Africa Some Comparative and International Law Aspects. *American Journal of Comparative Law*. 1971. Vol. 19, № 2. P. 287–324.

258. Poon J. EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with International Law. URL: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/eu-turkey-deal-violation-or-consistency-with-international-law (дата звернення: 20.04.2024).

259. Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F21 (дата звернення: 06.06.2024).

260. Protocol No 22 on the position of Denmark. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN (дата звернення: 06.06.2024).

261. Rankin J. EU Court dismisses complaints by Hungary and Slovakia over refugee quotas. The Guardian, September 6, 2017. URL: https://www.theguardian.com/world/2017/sep/06/eu-court-dismisses-complaints-by-hungaryand-slovakia-over-refugees (дата звернення: 21.05.2024).

262. Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants. Resolution 1741 (2010) Final version. Text adopted by the Assembly on

22 June 2010 (22nd Sitting). URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en (дата звернення: 12.01.2024).

263. Reciprocal Arrangement between the United States Immigration and Naturalization Service and the Canada Employment and Immigration Commission for the exchange of deportees between the United States and Canada of 24.07.1987. URL: https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/07/25/3571.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

264. Recommendation No 1/2005 of the EU-Morocco Association Council of 24 October 2005 on the implementation of the EU-Morocco Action Plan. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:22005D0757 (дата звернення: 20.02.2024).

265. Reerinann O. Readmission Agreements / K. Kailbronner, D. Martin, H. Motomura (eds.) *Immigration and Refugee Policies and Controls*. Edinburgh: Berghahn Books, 1996. P. 181–187.

266. Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laid down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1638 (дата звернення: 20.02.2024).

267. Regulation (EU) 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1155/oj (дата звернення: 20.04.2024).

268. Regulation of the European Parliament and of the Council of 9 June 1921 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).

269. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation COM/2015/0905 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2015%3A0905%3AFIN (дата звернення: 12.06.2024).

270. Report on the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf (дата звернення: 12.06.2024).

271. Reslow, N. EU "Mobility" Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics. *Politics and Governance*. 2015. № 3, iss. 2. P. 117–128.

272. 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 (дата звернення: 11.03.2024).

273. Roig A., Huddleston T. EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. *European Journal of Migration and Law*. 2007. Vol. 9, iss. 3. P. 363–387.

274. Roman E. Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area and its Human Rights Implications. Anno Consegumiento Titolo 2017. 382 p.

275. Roman E. The «Burden of Being «Safe» – How Do Informal EU Migration Agreements Affect International Responsibility Sharing / E Kassoti, N. Idriz (eds.) *The informalization of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*. London : Springer, 2020. P. 317–359.

276. Roman E., Baird T., Radclivve T. Why Turkey is Not a «Safe Country», 2016. URL: https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf (дата звернення: 22.04.2024).

277. Roots L. Mapping the Migration Issues: EaP Policy as a Tool for Regulation / T. Kerikmae, A. Chochia (eds.) *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*. New-York-Dodrecht-London: Springer, 2016. P. 119–137.

278. Ryan B. The Migration Crisis and the European Union Border Regime / M. Cremona, J. Scott (eds.) *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of the EU Law*. Oxford : Oxford University Press, 2019. P. 31–62.

279. Sargentini J. Question for written answer of 19 December 2016 to the Commission (VicePresident/High Representative), 'VP/HR — EU-Mali migration' E-009622-16. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009622_EN.html (дата звернення: 18.03.2024).

280. Schengen Agreement and Convention. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html (дата звернення: 22.04.2024).

281. Schieffer M. Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations. *European Journal of Migration and Law*. 2003. № 5, iss. 3. P. 348–369.

282. 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.

283. Schubert M. The Creation of Illegal Migration in the German Confederation, 1815–1866. *Migration and Border Processes*, 1st ed. Imprint Routledge, 2021. P. 34–53.

284. Senden L. Soft Law in European Community Law. Oxford: Oxford University Press, 2004. 546 p.

285. Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions. Brussels, 24 October 2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf (дата звернення: 12.05.2024).

286. Slominski P., Trauner F. How do Member States Return Unwanted Migrants?" *Journal of Common Market Studies*, 2017, Vol. 56(1). P. 101–118.

287. Slominski P., Trauner F. Reforming Me Softly – How Soft Law Has Changed EU Return Policy since the Migration Crisis. *West European Politics*, 2020, No 93.

288. Spijkerboer T. Fact Check: Did the EU-Turkey Statement Bring Down the Number of Migrants and Border Deaths? Oxford Border Criminologies Blog, September 28 2016. URL: https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centrebordercriminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu (дата звернення: 09.06.2024).

289. Statewatch. Explanatory note on the «Hotspot» approach. URL: www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotsposts.pdf (дата звернення: 20.05.2024).

290. Stoerk F. Handbuch des Vökerrechts. Berlin: Holtzendorff, 1887. 723 s.

291. Stutz P., Trauner F. The EU's "return rate" with Third Countries: Why EU Readmission Agreements do not Make Much Difference. *International Migration*. 2021. № 1. P. 34–48.

292. Summaries of EU Legislation: Readmission agreements with the countries of the western Balkans. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/ALL/?uri=LEGISSUM:l14562 (дата звернення: 10.12.2023).

293. Tampere European Council of 15 and 16 October Presidency Conclusions. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата звернення: 01.03.2023).

294. The Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference on 27-28.11.1995. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf (дата звернення: 20.02.2024).

295. The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), 2011. URL: https://www.iom.int/global-approach-migration-and-mobility-gamm (дата звернення: 12.05.2024).

296. The implementation of the hotspots in Italy and Greece. URL: http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf (дата звернення: 21.05.2024).

297. The Stockholm Programme – an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01). URL: https://www.consilium.europa.eu/media/52166/celex_52010xg0504-01-_en_txt.pdf (дата звернення: 12.05.2024).

298. Thym D. Why the EU-Turkey Deal Can Be Legal and a Step in the Right Direction. *Migration Law*. 2016. № 2. P. 60–89.

299. Tomuschat C. State Responsibility of the Country of Origin / V. Gowlland-Debbas (ed.) *The problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*. The Hague: Martinus-Nijhoff, 1995. 454 p.

300. Trauner F. Asylum Policy. *Journal of European Integration*. 2016. № 38, iss. 3. P. 311–325.

301. Trauner F., Wolff S. The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework. *European Journal of Migration and Law*. 2014. № 1. P. 49–81.

302. Turack D. The Passport in International Law. *William & Mary Law Review*, 1971. № 804. P. 250–284.

303. UN General Assembly, Question of Palestine, A/RES/3376, UN General Assembly, 10 November 1975. URL: https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1975/en/6972?prevDestination=search&prevPath=/search?keywords=3236&sort=score&order=desc&result=result-6972-en (дата звернення: 22.04.2024).

304. UNHCR. Syria Regional Refugee Response". 2 July 2017. URL: http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (дата звернення: 21.05.2024).

305. UNHCR. UNHCR Global Appeal 2015 Update. Turkey. URL: http://www.unhcr.org/publications/fundraising/5461e60c52/unhcr-global-appeal-2015- update-turkey.html (дата звернення: 21.05.2024).

306. Vitello D. Legal Narratives of the EU External Action in the Field of Migration and Asylum: From the EU-Turkey Statement to the Migration Partnership Framework and Beyond / V. Mitsilegas, V. Morenolaw, N. Valoula (eds.) Securitizing Asylum Flows. Leiden: Martinus Nijhoff, 2020. 345 p.

307. Warin C., Zheni Z. The Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU: EU External Policy and the Recourse to Non-Binding Law. *Cambridge International Law Journal*. 2017. № 143. P. 39–80.

308. Weber B. Time for a Plan B. Democratic Policy Council Working Paper. URL: http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_EU _Turkey_deal.pdf (дата звернення: 21.05.2024).

309. Weinar A. Mobility Partnerships – what impact to they have on legal migration and mobility? URL: https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/mobility-partnerships-what-impact-do-theyhave-on-legal-migration-and-mobility (дата звернення: 17.04.2024).

310. Wessel R.A. Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of Soft International Agreement. *West European Politics*. 2021. № 72. P. 23–54.

ДОДАТОК А

Список опублікованих праць за темою дисертаційного дослідження та відомості про апробацію дослідження

Праці в фахових вітчизняних виданнях:

1. Левченко І. С. Становлення міграційної політики Європейського Союзу в світлі глобальних підходів до міграції та мобільності. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 3. С. 629–631. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/146
2. Левченко І. С. Угоди ЄС про реадмісію: зміст та особливості. *Право та державне управління.* 2023. № 2. С. 479–484. DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.69
3. Левченко І. С. Розвиток міжнародно-правового регулювання реадмісії в рамках Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 807–810. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/196
4. Левченко І. С., Ківалова Т. С. Реадмісія осіб в світлі зобов'язань ЄС та окремих держав-членів щодо надання притулку. *Право і суспільство*. 2023. № 2, т. 2. С. 403–410. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.60

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Левченко І. С. Становлення міжнародно-правового співробітництва в питаннях реадмісії в Європейському Союзі: від виникнення ідеї до документального оформлення. *Вступ України, Республіки Молдова та Грузії до Європейського Союзу: сучасні виклики* : матеріали міжнар. круглого столу (м. Одеса, 5 берез. 2024 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2024. С. 95–99.
2. Левченко І. С. Право вибору країни притулку всередині ЄС в світлі напливу біженців, викликаного агресією проти України. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 26 квіт. 2024 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2024. С. 221–223.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Основні положення результатів дисертаційного дослідження, винесені узагальнення і висновки обговорено на засіданнях кафедри мыжнародного та эвропейського права Національного університету «Одеська юридична академія», а також були оприлюднені та обговорювалися на Міжнародному круглому столі «Вступ України, Республіки Молдова та Грузії до Європейського Союзу сучасні виклики» (м. Одеса, 5 березня 2024 року) та Міжнародній науково-практичній конференції «Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів» (м. Одеса, 26 квітня 2024 року).