

УДК 341.215.4-054.72-027.583

М. В. Грушко

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАДМІСІЇ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена дослідженню міжнародно-правового регулювання реадмісії нелегальних мігрантів з акцентом на європейський досвід. У роботі проаналізовані основні міжнародні договори, що регулюють питання реадмісії, а також деякі особливості їх імплементації в країнах Європейського Союзу. Окрему увагу приділено ролі органів Європейського Союзу (далі - ЄС) у формуванні політики реадмісії, а також проблематиці дотримання прав людини в процесі повернення нелегальних мігрантів. Розглянуто процедуру та наслідки укладення договорів між ЄС та третіми країнами, які мають на меті сприяти ефективній реадмісії та попередженню нелегальної міграції. У статті робиться висновок про необхідність удосконалення міжнародно-правових механізмів реадмісії з метою забезпечення балансу між безпековими інтересами держав та правами мігрантів.

Ключові слова: реадмісія, нелегальні мігранти, міграція, збройний конфлікт, права людини, права дитини, Європейський Союз, міграційна криза, реадмісія дітей

DOI 10.34079/2226-3047-2023-13-26-68-74

У сучасному світі проблема нелегальної міграції набуває все більшої актуальності. Це обумовлено широкими глобалізаційними процесами, міжнародними та неміжнародними збройними конфліктами і екологічними катастрофами. Пошук ефективних механізмів управління міграційними потоками став ключовим завданням для держав та міжнародних організацій ще у ХХ столітті. Особливу роль у цьому контексті відіграє інститут реадмісії, який передбачає повернення нелегальних мігрантів до країн їх походження. Історично інститут реадмісії розвивався в умовах зростаючих міграційних викликів, з якими стикалися європейські держави. Перші спроби врегулювання питань повернення нелегальних мігрантів здійснювалися на двосторонньому рівні між окремими державами, однак зростання масштабів міграційних потоків та необхідність забезпечення безпеки на регіональному рівні призвели до формування більш комплексних підходів до реадмісії.

Зокрема, важливим етапом стало створення Європейського Союзу, який розпочав розробку спільної міграційної політики, включаючи механізми реадмісії. Підписання Амстердамського договору в 1997 році та впровадження єдиного простору свободи, безпеки та правосуддя сприяли посиленню співпраці в сфері міграції.

Міжнародні угоди, зокрема міжнародні угоди ЄС з третіми країнами, є важливим правовим інструментом для ефективної протидії нелегальній імміграції. Відповідно до ч.3 ст. 79 Договору про функціонування Європейського Союзу ЄС може укласти 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. Згідно з положеннями

ст. 218 ДФЄС участь в укладанні таких угод беруть Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія (Верховна Рада України, 2010).

На думку української вченої Оксани Олексів світова практика в сфері боротьби з нелегальною міграцією проілюструвала високу ефективність реадмісійних угод, які дають змогу в обмежені строки повертати мігрантів з нерегульованим правовим статусом у країні їх громадянства або постійного проживання (Олексів, 2012, с. 191).

Дійсно, на прикладі деяких подій останніх років можна виокремити ситуації, коли наявність договору про реадмісію між певними країнами дозволила б уникнути багатьох кризових ситуацій. Беручи до уваги міграційну кризу в Європі, загострення якої розпочалось у 2015 році після стрімкого збільшення міграційних потоків з країн Близького Сходу та північної Африки, слід зауважити, що наявність договорів про реадмісію між ЄС та цими країнами, змогло б пом'якшити наслідки кризи.

Проте, успішність реадмісійних угод залежала б від адекватного фінансування та технічної підтримки з боку ЄС, які б сприяли побудові необхідної інфраструктури для прийому та реінтеграції мігрантів у країні їхнього походження. Також, без належної підтримки ці угоди могли б лише посилити напруженість у відносинах між країнами, оскільки держави походження мігрантів могли б виявитися не готовими до ефективного управління зворотними потоками мігрантів.

Питання дотримання прав людини в процесі реадмісії є критично важливим. Будь-які угоди повинні гарантувати, що повернуті мігранти не зазнають жорстокого поводження або переслідувань, що потребує розробки та впровадження відповідних механізмів моніторингу.

Додатково, такі угоди повинні бути інтегровані в ширший контекст комплексного підходу до управління міграцією, що включає підтримку економічного розвитку, безпеки та стабільності в країнах походження мігрантів. Це допоможе усунути корінні причини нелегальної міграції, зокрема, економічну нестабільність та збройні конфлікти. Збройні конфлікти, зокрема, як міжнародного, так і неміжнародного характеру, значно впливають на динаміку нелегальної міграції, створюючи умови, що примушують осіб покидати свої місця проживання у пошуках безпеки та захисту. Збройні конфлікти призводять до масових порушень прав людини, в тому числі порушення економічних, соціальних і культурних прав. Це змушує цивільне населення шукати притулок за межами зони конфлікту, часто через нелегальні канали. Вони спричиняють вимушене переміщення осіб як всередині країни, так і за її межами. Саме тому вимушені мігранти, через відсутність можливостей для легальної міграції, вдаються до нелегальних шляхів перетину кордонів.

Спостерігаються також приклади, коли розірвання вже існуючого договору про реадмісію і дії уряду держави, які послідували за ним, створювали глобальні кризові ситуації. У якості прикладу можна навести розірвання договору про реадмісію між республікою білорусь та ЄС, яке відбулось на тлі політичної напруженості та санкцій, введених ЄС проти білоруського режиму після визнаних сфальсифікованими президентських виборів у серпні 2020 року. У червні 2021 року білорусь офіційно припинила дію угоди про реадмісію з ЄС «у відповідь на ці санкції» (Радіо Свобода, 2021).

Основні наслідки припинення дії угоди включають:

1. Збільшення міграційного тиску на кордони ЄС: після розірвання угоди спостерігалось різке збільшення кількості нелегальних мігрантів, які намагались

перетнути кордони ЄС з території білорусі. Це особливо відчули Литва, Латвія та Польща, які межують з білоруссю (Українська правда, 2021).

2. Гуманітарна криза: збільшення кількості мігрантів призвело до виникнення гуманітарної кризи на кордонах. Мігранти опинилися в складних умовах, без належного доступу до харчування, води та медичної допомоги (Дзеркало тижня, 2021a).

3. Політична напруженість: ситуація призвела до загострення відносин між білоруссю та країнами ЄС, які звинувачували мінськ у використанні мігрантів як інструменту гібридної війни. Білорусь, зі свого боку, заперечувала будь-які звинувачення у сприянні нелегальній міграції (Дзеркало тижня, 2021b).

4. Санкції: ЄС ввів додаткові санкції проти білоруських посадовців та компаній, звинувачених у сприянні міграційній кризі. Це включало заборони на в'їзд та заморожування активів.

Розірвання угоди про реадмісію між білоруссю та ЄС стало каталізатором для значного загострення міграційної кризи на східному кордоні ЄС, що вимагало від ЄС комплексних заходів для стабілізації ситуації та захисту своїх кордонів.

Країни ЄС пройшли важкий шлях у вдосконаленні власного законодавства, а також законодавства ЄС, яке регулює процедуру реадмісії. Так, одним з перших важливих кроків на глобальному рівні вважається впровадження Рекомендацій від 30 листопада 1994 року щодо типової двосторонньої угоди про реадмісію між державою-членом та третьою країною (*Council recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*), а також рекомендацій від 24 липня 1995 року щодо провідних принципів, яких слід дотримуватися при складанні протоколів стосовно імплементації угод про реадмісію (*Council recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements*) (EU Council, 1996).

Наступним важливим ключовим кроком стало прийняття Директиви 2008/115/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16 грудня 2008 року (далі - Директива) (European Union, 2008). Важливими особливостями цього документу стало те, що він: передбачає, що рішення про повернення повинні бути прийняті на індивідуальній основі та базуватися на об'єктивних критеріях; надає перевагу добровільному поверненню перед примусовим та встановлює строки для добровільного виїзду; встановлює мінімальний набір правових гарантій для осіб, на яких поширюється дія Директиви, включаючи право на юридичну допомогу; забезпечує обмін інформацією між державами-членами щодо введених заборон на в'їзд та інших заходів; зазначає, що виконання Директиви повинно відповідати основним правам та свободам, включаючи захист сімейного життя та інтереси дитини.

В процесі реалізації Директиви виникли труднощі, які слід проаналізувати та продумати шляхи їх вирішення та недопущення кризових ситуацій, які можуть виникнути. Так, хоча директива передбачає дотримання основних прав, її реалізація часто супроводжується порушеннями прав людини. Внаслідок цього, до Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) подається доволі багато заяв стосовно порушення прав людини в процесі реадмісії. Реалізація реадмісійних угод, певні аспекти якої прописані в Рекомендаціях від 30 листопада 1994 року та Рекомендаціях від 24 липня 1995 року, а також у Директиві, часто ускладнена через відсутність ефективної співпраці з країнами походження мігрантів. Це затягує процес повернення таких мігрантів та створює

додаткові витрати і бюрократизує процес. Також, незважаючи на вимогу враховувати найкращі інтереси дитини, процес депортації часто негативно впливає на дітей, особливо якщо вони утримуються разом з дорослими у центрах затримання.

Крім того, часто існує невизначеність щодо правового статусу. Деякі мігранти можуть перебувати у стані правової невизначеності протягом тривалого часу, очікуючи рішення щодо їх депортації або надання статусу біженця, або ж на рішення судових установ, таких, як ЄСПЛ.

ЄСПЛ зазначає, що органи чи суди, уповноважені приймати рішення про вислання, мають зважати на всі інтереси, що зачіпаються у справі. Вони повинні знайти справедливу рівновагу між запобіганням злочинам і заворушенням та повагою до сімейного життя особи, яка може бути вислана з країни (рішення у справі «Бултіф проти Швейцарії») (Шелехова та Рубаненко, 2018).

Європейський суд нагадує 2 принципи, які можуть бути враховані в критеріях, що були визначені в рішенні у справі «Бултіф проти Швейцарії»:

- найкращі інтереси для добробуту дітей;
- міцність соціальних, культурних і родинних зв'язків у сім'ї в країні перебування та в країні приїзду (Шелехова та Рубаненко, 2018).

Тобто у даному випадку суд демонструє, що є випадки, які слід розглядати індивідуально та враховувати в тому числі інтереси дітей та міцність родинних зв'язків, а не лише підстави, які вимагають депортації та реадмісії того чи іншого громадянина, в тому числі дитини. Питання реадмісії дітей є надзвичайно делікатним через його вплив на психологічний і фізичний стан дітей. Важливо забезпечити безпеку та дотримання прав дітей на всіх етапах процесу реадмісії, якщо вона необхідна і обґрунтована міжнародними нормативно-правовими актами. Повернення дітей до рідних країн потребує ретельної співпраці між державними органами, міжнародними організаціями та родичами.

Якщо члени родини мають намір підтримувати зв'язки та якщо їхнє сімейне життя існує, тоді для розірвання зв'язків між батьком/матір'ю та дитиною або для недопущення возз'єднання такої сім'ї держава зобов'язана навести вагомі підстави (рішення у справі «Беррегаб проти Нідерландів»). Посилання на «економічний добробут країни» визнано недостатньою підставою для відмови в дозволі марокканцю — батькові дитини, з якою він постійно проживав, залишитися в країні (Шелехова та Рубаненко, 2018).

У статті проаналізовано значний прогрес у створенні міжнародно-правових механізмів для управління міграційними потоками. Впровадження угод про реадмісію між країнами ЄС та третіми країнами є важливим кроком для забезпечення порядку і дотримання норм міжнародного права в міграційному процесі. Однак існують серйозні виклики, зокрема, стосовно стандартів прав людини й захисту мігрантів під час процедур реадмісії, які мають корелюватися з безпековими інтересами держав, а також які потребують більшої уваги, і, відповідно, заходів для їх вирішення.

У статті були проаналізовані позитивні та негативні аспекти нормативно-правових актів ЄС, а також наявні проблеми у сфері реадмісії нелегальних мігрантів та недоліки укладених угод про реадмісію, а також наслідки їх розірвання на прикладі ситуації в республіці Білорусь. Зазначається, що важливою є необхідність забезпечення прозорості та справедливості у процесах реадмісії, щоб уникнути можливих порушень

прав людини та недопущення незаконних дій. Міжнародна співпраця у цій сфері відіграє ключову роль у здійсненні ефективного контролю за міграційними процесами та забезпеченні безпеки. Наступні кроки мають бути спрямовані на подальше удосконалення міжнародних стандартів у сфері реадмісії з метою забезпечення більшої справедливості та захисту прав мігрантів, дотримання прав дітей, забезпечення родинних зв'язків між мігрантами, а також створення додаткових механізмів для запобігання нелегальної міграції, викликаної глобальними кризами.

Бібліографічний список

- Верховна Рада України, 2010. *Консолідовані версії договору про європейський союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C83/01)*. [онлайн] Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text>
- Дзеркало тижня, 2021а. *На кордоні Польщі і білорусі назриває гуманітарна криза - FT*. [онлайн] Доступно: <<https://zn.ua/ukr/WORLD/na-kordoni-polshchi-ta-bilorusi-nazrivaje-humanitarna-kriza-ft.html>>
- Дзеркало тижня, 2021b. *Прем'єр Польщі: «Ситуація на польсько-білоруському кордоні є проявом державного тероризму»*. [онлайн] Доступно: <<https://zn.ua/ukr/WORLD/premier-polshchi-situatsija-na-polsko-billruskomu-kordoni-je-vijavom-derzhavnoho-terorizmu.html>>
- Олексів, О., 2012. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*, 30, с. 189–200
- Радіо Свобода, 2021. *Білорусь виходить із угоди з Євросоюзом про реадмісію* [онлайн] Доступно: <<https://www.radiosvoboda.org/a/news-bilorus-evrosoiuz-uhoda-pro-readmisiuu/31492194.html>>
- Українська правда, 2021. *Сотні мігрантів у білорусі йдуть до Польщі*. [онлайн] Доступно: <<https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/8/7313194/>>
- Шелехова, Г. та Рубаненко, А., 2018. Розглядаючи питання про реадмісію, потрібно зважати на правила, прописані в міжнародному договорі. *Закон і бізнес* [онлайн] Доступно: <<https://zib.com.ua/ua/135315.html>>
- European Union, 2008. 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. [online] Available at: <<https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2008/en/64263>>
- EU Council, 1996. Council Resolution on minimum guarantees for asylum procedures. OJ C 274/13. Brussels. [online] Available at <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:274:FULL&from=DE>>

References

- Dzerkalo tyzhnia, 2021a. *Na kordoni Polshchi i bilorusi nazrivaie humanitarna kryza – FT [A humanitarian crisis is brewing on the border of Poland and Belarus - FT]*. [online] Available at: <<https://zn.ua/ukr/WORLD/na-kordoni-polshchi-ta-bilorusi-nazrivaje-humanitarna-kriza-ft.html>> (in Ukrainian).
- Dzerkalo tyzhnia, 2021b. *Premier Polshchi: «Sytuatsiia na polsko-biloruskomu kordoni ye proiavom derzhavnoho teroryzmu» [Prime Minister of Poland: "The situation on the Polish-Belarusian border is a manifestation of state terrorism"]*. [online] Available at: <<https://zn.ua/ukr/WORLD/premier-polshchi-situatsija-na-polsko-billruskomu-kordoni->

- je-vijavom-derzhavnoho-terorizmu.html> (in Ukrainian).
- EU Council, 1996. Council Resolution on minimum guarantees for asylum procedures. OJ C 274/13. Brussels. [online] Available at <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:274:FULL&from=DE>>
- European Union, 2008. 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. [online] Available at: <<https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2008/en/64263>>
- Oleksiv, O., 2012. Pravove rehuliuвання polityky readmisii v Yevropeiskomu Soiuzi [Legal regulation of readmission policy in the European Union]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya mizhnarodni vidnosyny*, 30, pp. 189–200 (in Ukrainian).
- Radio Svoboda, 2021. *Bilorus vykhodyt iz uhody z Yevrosoiuzom pro readmisiuu [Belarus withdraws from the readmission agreement with the European Union]* [online] Available at: <<https://www.radiosvoboda.org/a/news-bilorus-evrosoiuz-uhoda-pro-readmisiuu/31492194.html>> (in Ukrainian).
- Sheliekhova, H. and Rubanenko, A., 2018. *Rozghliadaiuchy pytannia pro readmisiuu, potribno zvazhaty na pravyla, propysani v mizhnarodnomu dohovori [When considering the issue of readmission, it is necessary to take into account the rules prescribed in the international agreement] Zakon i biznes* [online] Available at: <<https://zib.com.ua/ua/135315.html>> (in Ukrainian).
- Ukrainska pravda, 2021. *Sotni mihrantiv u bilorusi ydut do Polshchi [Hundreds of migrants in Belarus are going to Poland]*. [online] Available at: <<https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/8/7313194/>> (in Ukrainian).
- Verkhovna Rada Ukrainy, 2010. *Konsolidovani versii dohovoru pro yevropeiskyi soiuz ta dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeiskoho Soiuzu (2010/S 83/01) [Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C83/01)]*. [online] Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text> (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редакції: 12 листопада 2023 р.

M. V. Hrushko

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF READMISSION OF ILLEGAL MIGRANTS: EUROPEAN EXPERIENCE

The article is focused on the analysis of international legal regulation of readmission of illegal migrants with a focus on the European experience. The article analyses the main international treaties regulating readmission, as well as some peculiarities of their implementation in the European Union. Particular attention is paid to the role of the European Union (hereinafter - EU) authorities in shaping the readmission policy, as well as to the issues of human rights observance in the process of returning illegal migrants. The procedure and consequences of concluding agreements between the EU and third countries aimed at facilitating effective readmission and preventing illegal migration are analysed. The article concludes that there is a need to improve international legal mechanisms of readmission in

order to ensure a balance between the security interests of states and the rights of migrants.

The article comprehensively examines the evolution of international legal frameworks governing the readmission of illegal migrants, with particular emphasis on the European Union's regulatory mechanisms. It critically evaluates the effectiveness of existing readmission agreements, identifying both strengths and potential areas for reform. Furthermore, the article delves into the judicial oversight provided by European courts in safeguarding the human rights of migrants during readmission. It also suggests that enhancing international cooperation and standardising procedures could mitigate the challenges posed by irregular migration, ensuring a more humane and legally sound approach to readmission.

Key words: *readmission, illegal migrants, migration, armed conflict, human rights, children's rights, European Union, migration crisis, readmission of children*