



УДК 314.215.43

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2023.20>**О. Сердюк,**доктор юридичних наук,  
професор кафедри міжнародного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ЕФЕКТИВНА РЕАДМІСІЯ ЯК МЕТА МІГРАЦІЙНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ТРЕТІХ ДЕРЖАВ

**Вступ.** В останні роки в Європейському Союзі (далі – ЄС) домінує комплексний підхід до міграції, об'єднуючи всі відповідні напрямки політики для побудови довгострокової та стійкої системи управління міграційними процесами. Однією з важливих цілей цієї політики є забезпечення ефективної реадмісії, яка має гарантувати швидкий захист та інтеграцію тих, хто потребує міжнародного захисту, і водночас забезпечувати ефективне повернення та сталу реінтеграцію в країнах походження тих, хто не має права залишитися. Важливість всеосяжного та взаємовигідного міграційного партнерства з країнами за межами ЄС стає умовою створення інструментів для ефективної реадмісії. Такі партнерства визнаються як взаємодіючі політико-правові механізми, що враховуватимуть як інтереси ЄС, так і інтереси партнерів і будуть включені в загальні відносини ЄС з третіми країнами, поряд з відносинами у сфері політики, економіки, культури, безпеки.

Зважаючи на актуальність та комплексність міграційної проблематики для сучасної Європи отримує пояснення активність у сфері її дослідження з різних дисциплінарних позицій, де все частіше поєднуються різні предметні площини аналізу (політичні, правові, економічні, соціальні, кримінологічні, тощо). Такий міждисциплінарний підхід є характерним і для правових досліджень реад-

місії [1–3]. Вітчизняні автори також досліджують реадмісію як специфічний комплексний правовий феномен у сфері взаємодії національного та міжнародного права [4–6]. Хоча проблематика взаємодії ЄС та третіх держав як особливого різновиду «міграційного партнерства» розглядається переважно ілюстративно та фрагментарно.

**Метою статті** є аналіз нових процесів та явищ у сфері міграційної політики ЄС, що все частіше визнаються як успішне та комплексне міграційне партнерство для цілей ефективного регулювання не лише власне міграції як соціально-демографічного процесу але й усунення численних негативних безпекових та політичних наслідків міграційних викликів останніх років.

**Виклад основного матеріалу.** Саме завдяки міграційному партнерству стає можливим вирішення спільних викликів як для ЄС та держав-членів так і для третіх держав шляхом: покращення управління міграцією, включаючи управління кордонами, боротьбу з контрабандою мігрантів і торгівлею людьми; підтримки біженців та приймаючих громад у країнах-партнерах; створення економічних можливостей і усунення основних причин нелегальної міграції; розвиток легальних шляхів і залучення навичок і талантів до Європи, а також активізація співпраці з реадмісії та реінтеграції. Саме у цьому контексті в науковому та

політичному дискурсі використовується термін «ефективна реадмісія», який в Україні також набуває поширення, хоча і замінюється на термін «якісна реадмісія») [7].

Одним із фундаментальних аспектів комплексної міграційної політики ЄС є побудова інституційної системи ЄС для повернення на основі більш ефективних і гуманних процедур повернення всередині ЄС, а також активнішої співпраці із зовнішніми партнерами щодо реадмісії. Це вимагає вдосконалення процедур, які зменшують фрагментацію національних підходів, а також тіснішої співпраці та зміцнення солідарності між усіма державами-членами. Успіх повернень, реадмісії та реінтеграції також залежить від того, чи ЄС та його держави-члени діють у єдності, а також в скоординованому та постійному діалозі з країнами-партнерами.

Щоб досягти конкретного прогресу у співробітництві щодо реадмісії, у жовтні 2018 року Європейська Рада закликала мобілізувати необхідні стимули, використовуючи всі відповідні політики, інструменти та інструменти ЄС, включаючи візову політику. Зроблено висновок про важливість регулярних оцінок візової політики, що з часом сприятиме структурованому підходу до співпраці з третіми країнами щодо реадмісії та стане важливим інструментом, який сприятиме успішній реалізації більш широких цілей політики у сфері міграції [8].

Велика частка мігрантів, які прибувають нелегально, навряд чи отримають захист в ЄС або отримають право залишитися з інших причин. У 2019 році середній рівень визнання в ЄС заявок, поданих вперше, становив лише 30 %. Проблемою залишається повернення тих, хто не має права залишатися. З тих, що потребують повернення, фактично повертається лише одна третина, а з них менше 30 % роблять це добровільно [9].

Незадовільна ефективність повернення та реадмісії зумовлена кількома

проблемами, з якими стикаються держави-члени під час виконання процедур повернення нелегальних мігрантів і під час співпраці з третіми країнами щодо реадмісії.

По-перше, правові та адміністративні системи повернення в державах-членах суттєво відрізняються, тобто у кожній національній системі є як прогалини так і передові практики. Виявлення та усунення таких прогалин і просування існуючої належної практики є першим кроком щоб зробити процедури повернення сталими, швидкими та передбачуваними, а також захистити та просувати права мігрантів відповідно до законодавства ЄС та Хартії основних прав [3].

По-друге, значні розриви між процедурами надання притулку та повернення, тривалі процедури, в тому числі на стадії оскарження, труднощі із запобіганням втечі, недостатні ресурси, інфраструктура та обмежені адміністративні можливості для виконання рішень щодо повернення, зокрема шляхом подання запиту на реадмісію до третіх країн, є одними з ключових перешкод на шляху ефективної політики повернення.

По-третє, існують постійні проблеми з наданням достатньої підтримки нелегальним мігрантам, які бажають виїхати добровільно. Це пов'язано з вузьким обсягом існуючих програм (наприклад, охопленням лише тих, яким було відмовлено в наданні притулку), обмеженням консультуванням щодо повернення та значною різноманітністю рівнів допомоги, що надається особам, які повертаються. Важливо також, щоб уразливі категорії мігрантів, зокрема неповнолітні без супроводу та жертви торгівлі людьми, отримували спеціальну допомогу та захист як у межах ЄС, так і в країнах-партнерах.

По-четверте, в ЄС визнається необхідність подолати звужене застосування стандартів прав людини. Про це, зокрема, свідчить практика



Європейського суду з прав людини та Суду ЄС. Наприклад, гарантії, чітко встановлені ЄС для захисту жертв торгівлі людьми та забезпечення дотримання принципу невидворення, беручи до уваги потреби та особливі обставини мігрантів, а також необхідність пошуку стійких рішень для їхньої ситуації, повинні бути запроваджені більш широко і для інших категорій. Для дітей, зокрема, слід запровадити конкретні гарантії, щоб забезпечити дотримання їхніх прав [3].

По-п'яте, необхідно знайти практичні рішення для запобігання втечі та переховування тих, хто не має права залишатися. Знаходження справедливого балансу між збільшенням доступності та використання ефективних альтернатив утриманню під вартою та забезпеченням наявності та належного оснащення спеціалізованих закладів під час затримання може сприяти більш ефективному процесу недобровільного повернення. У всіх випадках необхідно брати до уваги конкретні обставини відповідних осіб, а ЄС, включаючи його установи, і всі держави-члени мають повністю поважати основні права.

По-шосте, щоб операції з повернення були успішними, робота всіх учасників, включаючи агенції ЄС і міжнародні організації, повинна бути спрощена та забезпечена належними ресурсами на всіх етапах процесу, включно з залученням третіх країн до реадмісії.

По-сьоме, ефективні процеси реадмісії залежать від спроможності та відданості партнерів реадмісії нелегальних мігрантів, а з цим є численні проблеми. Перешкоди можуть виникати на різних етапах процесу – наприклад, коли держави-члени надсилають запит на реадмісію або запит на ідентифікацію та передачу документів у відповідну третю країну. Якість, швидкість та ефективність допомоги, що надається країнами-партнерами для ідентифікації (тип прийнятих доказів, можливість організації спів-

бесід та ідентифікаційних місій та їх результати тощо) та для видачі проїзних документів є важливим елементом процесу реадмісії. Відмова деяких країн у примусовому поверненні також викликає занепокоєння. Відмова у чартерних рейсах, зокрема, коли кількість тих, хто повертається, чи додаткові умови для повернення, ще більше ставлять під загрозу або затримують процес повернення [10].

Загальна система повернення в ЄС потребує перш за все чітких правил і процедур, які є не лише адміністративно ефективними але й гарантують дотримання основних прав. Пропозиція щодо модернізації Директиви про повернення є наріжним каменем нової загальної системи повернення ЄС. Це допомогло б скоротити тривалість процедур і, разом із пропозицією щодо зміненого Положення про процедуру надання притулку, зблизило б правила щодо надання притулку та повернення, посиливши підтримку добровільного повернення. Нова правова база повинна інтегрувати запропоноване *спонсорство повернення* – нову форму солідарного внеску для надання допомоги державам-членам, які перебувають під тиском міграції, у здійсненні повернення – та підтримувати його реалізацію. Ефективна та спільна система ЄС для повернення також спирається на дуже тісну координацію та співпрацю між державами-членами, інституціями та агентствами ЄС, забезпечуючи узгоджені дії на всіх рівнях. В рамках побудови інституційної системи повернення та реадмісії обговорюється призначення *Координатора повернення*, який тісно співпрацюватиме з Європейським агентством прикордонної та берегової охорони (Frontex). Координатор з питань повернення об'єднає зацікавлені сторони з питань повернення та реадмісії в країнах-членах ЄС і заохочуватиме роботу над спільною метою. Це сприятиме співпраці між державами-членами, зокрема шляхом максимізації позитивного впливу



зворотного спонсорства. У той же час підтримка та співпраця між державами-членами вимагає, щоб Frontex був повністю ефективним у сфері повернення, надаючи оперативну підтримку національним органам влади, допомагаючи в ідентифікації осіб, які повертаються, та отриманні проїзних документів, організації операцій з повернення та підтримка добровільного виїзду та реінтеграції. Розгортання постійного корпусу Frontex, яке почалося в січні 2021 року, супроводжувалося створенням спеціального відділу, очолюваного заступником виконавчої директиви, який буде призначено в першочерговому порядку, що дасть Агентству можливість виконувати свій розширений мандат у цій сфері. Діалог і співпраця щодо повернення, реадмісії та стійкої реінтеграції й надалі розглядатимуться як частина комплексного, індивідуального, збалансованого та взаємовигідного міграційного партнерства. Відповідно до міжнародного звичаєвого права та багатосторонніх міжнародних конвенцій, таких як Чиказька конвенція про міжнародну цивільну авіацію, кожна держава зобов'язана здійснювати реадмісію своїх власних громадян, незалежно від наявності конкретних інструментів, які структурують співпрацю з реадмісією. Важливо досягти прогресу у співпраці у сфері реадмісії, і це можна зробити за допомогою різних інструментів. Тим не менш, спеціальні угоди допомагають полегшити реадмісію та прояснити систему як для ЄС, так і для третіх країн. Наразі ЄС уклав 18 угод про реадмісію та шість домовленостей. Положення про реадмісію також містяться в більш загальних угодах ЄС з певними третіми країнами або регіонами, наприклад, Угоди між ЄС і 79 країнами Африки, Карибського басейну та Тихого океану. Держави-члени також мають двосторонні інструменти реадмісії з третіми країнами. Однак такі інструменти забезпечують кращу, більш структуровану

та передбачувану співпрацю якщо за їх впровадженням уважно стежить спеціальна структура управління. Якщо угоди чи домовленості вже діють, взаємодія з третіми країнами триватиме в контексті існуючих структур (Спільні комітети з реадмісії та Спільні робочі групи), щоб гарантувати, що інструменти співпраці принесуть реальні результати. Українські дослідники визначають такі органи як «параорганізації», що загалом може бути прийнятним, хоча жодним чином не має сприйматись як термінологічне підкреслення їх «другорядності» [11, с. 109].

Повернення, реадмісія та реінтеграція є спільним викликом для ЄС та його партнерів. Підтримка, яку ЄС та його держави-члени наразі мобілізували для сприяння добровільному поверненню та підтримки сталої реінтеграції, принесла очевидні переваги для ЄС та країн-партнерів та підвищила ефективність процесу повернення. Задовольняючи потреби окремих репатріантів, громад, до яких вони повертаються, а також відповідних установ і систем країн-партнерів, підтримка ЄС сприяла їхньому місцевому розвитку. В 2020 році в ЄС було проведено оцінку ситуації щодо міграційного партнерства з третіми державами у сфері реадмісії. Виходячи з матеріалів оцінки, хоча контексти в державах-партнерах значно відрізняються, виявляється, що для майже однієї третини країн, охоплених оцінкою 2020 року, співпраця є ефективною і добре працює з більшістю держав-членів, для іншої третини рівень співпраці є загалом середнім, тоді як для більш ніж однієї третини рівень співпраці потрібно покращити з більшістю зацікавлених держав-членів [12]. Україна належить саме до останньої третини, що знайшло відображення в національних програмних політичних актах у сфері міграції [13].

Угоди ЄС про реадмісію мають значну цінність для співпраці у сфері реадмісії. Окремо розглядається



значення двосторонніх угод, які допомагають організувати співпрацю та здебільшого дотримуються третіми країнами. Водночас порівняння різних держав показує, що співпраця рідко поширюється на держави-члени, які не мають такого інструменту. Це може призвести до загального зниження рівня якості міграційного партнерства для ЄС загалом, особливо – для системи зовнішніх зносин.

**Висновки.** Проведений аналіз показує важливість наступних запланованих кроків європейських інституцій. Передбачається, що Європейська Комісія прийме Стратегію добровільного повернення та реінтеграції, яка допоможе розробити загальну структуру для добровільного повернення та реінтеграції, створюючи послідовну систему добровільного повернення в державах-членах ЄС, а також підтримуючи добровільне повернення мігрантів із країн-партнерів до країн їхнього походження. Крім того, це зміцнить спроможність ЄС підтримувати сталу реінтеграцію осіб, які повертаються, використовуючи інструменти фінансування, доступні для фінансування співпраці ЄС із країнами-партнерами з питань міграції, доступні в поточній багаторічній фінансовій програмі та відповідно до програмування цієї допомоги. Це буде зроблено шляхом створення вже існуючих рамок для співпраці та діалогу та створення нових міграційних діалогів, де це необхідно, забезпечуючи при цьому, щоб міграція займала більш помітне місце в політичних діалогах. Комісія намагатиметься покращити імплементацію існуючих угод і домовленостей ЄС щодо реадмісії, рухатися до завершення поточних переговорів щодо реадмісії та розглядати за доцільність початок нових переговорів, а також практичні спільні рішення для збільшення кількості ефективних повернень Міграційне партнерство у питаннях реадмісії й надалі залишатиметься частиною ширшого партнерства, що передбачає

всі сфери співпраці з партнерами. Це також включає захист тих, хто потребує допомоги, і підтримку приймаючих країн, створення економічних можливостей і усунення першопричин нелегальної міграції, посилення міграційного управління, а також сприяння легальній міграції та мобільності, повністю поважаючи інтереси та повноваження держав-членів. Україна потребує врахування цих відносно нових підходів міграційної політики ЄС у тій новій політико-правовій реальності, яке формується у контексті інтенсифікації євроінтеграційних процесів із завершенням війни.

*У статті проведено аналіз нових процесів та явищ у сфері міграційної політики ЄС, що все частіше визнаються як успішне та комплексне міграційне партнерство для цілей ефективного регулювання не лише власне міграції як соціально-демографічного процесу але й усунення численних негативних безпекових та політичних наслідків міграційних викликів останніх років. Однією з важливих цілей сучасної міграційної політики ЄС є забезпечення ефективної реадмісії, яка має гарантувати швидкий захист та інтеграцію тих, хто потребує міжнародного захисту, і водночас забезпечувати ефективно повернення та сталу реінтеграцію в країнах походження тих, хто не має права залишитися. Повернення, реадмісія та реінтеграція є спільним викликом для ЄС та його партнерів. Підтримка, яку ЄС та його держави-члени наразі мобілізували для сприяння добровільному поверненню та підтримки сталої реінтеграції, принесла очевидні переваги для ЄС та країн-партнерів та підвищила ефективність процесу повернення. Задовольняючи потреби окремих репатріантів, громад, до яких вони повертаються, а також відповідних установ і систем країн-партне-*



рів, підтримка ЄС сприяла їхньому місцевому розвитку. Міграційне партнерство ЄС та третіх держав у питаннях реадмісії й надалі залишатиметься частиною ширшого партнерства, що передбачає всі сфери співпраці з партнерами. Це також включає захист тих, хто потребує допомоги, і підтримку приймаючих країн, створення економічних можливостей і усунення першопричин нелегальної міграції, посилення міграційного управління, а також сприяння легальній міграції та мобільності, повністю поважаючи інтереси та повноваження держав-членів. Україна потребує врахування цих відносно нових підходів міграційної політики ЄС у тій новій політико-правовій реальності, яка формується у контексті інтенсифікації євроінтеграційних процесів із завершенням війни.

**Ключові слова:** Європейський союз, міграція, міграційне партнерство, реадмісія, ефективна реадмісія, міграційна політика.

**Serdiuk O. Effective readmission as a aim of the migration partnership between the European Union and third countries**

*The article analyzes new processes and phenomena in the field of EU migration policy, which are increasingly recognized as a successful and complex migration partnership for the purposes of effective regulation of not only migration itself as a socio-demographic process, but also the elimination of numerous negative security and political consequences of migration challenges in recent years. One of the important goals of the current migration policy of the EU is to ensure effective readmission, which should guarantee the rapid protection and integration of those in need of international protection, and at the same time ensure the effective return and sustainable reintegration in the countries of origin of those who do*

*not have the right to stay. Return, readmission and reintegration is a common challenge for the EU and its partners. The support that the EU and its Member States have so far mobilized to facilitate voluntary return and support sustainable reintegration has brought clear benefits for the EU and partner countries and increased the effectiveness of the return process. By meeting the needs of individual returnees, the communities to which they return, and the relevant institutions and systems of partner countries, EU support has contributed to their local development. The migration partnership of the EU and third countries in matters of readmission will continue to be part of a wider partnership, which includes all areas of cooperation with partners. It also includes protecting those in need and supporting host countries, creating economic opportunities and addressing the root causes of irregular migration, strengthening migration management, and promoting legal migration and mobility, fully respecting the interests and mandates of Member States. Ukraine needs to take into account these relatively new approaches of the EU's migration policy in the new political and legal reality that is being formed in the context of the intensification of European integration processes with the end of the war.*

**Key words:** European Union, migration, migration partnership, readmission, effective readmission, migration policy.

**Література**

1. Carrera S. Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights. Cham : Springer, 2016. 83 p.
2. Billet, Carole. EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice. European Journal of Migration and Law. 2010. No. 12 (1).



P. 45–79. URL: <https://doi.org/10.1163/138836410X13476363652596> (дата звернення: 15.08.2023)

3. *Aliens before the European Court on Human Rights: ensuring Minimum Standards of Human Rights Protection* / ed. D. Moysa, G. Milios. L. Brill, 2021. 237 p.

4. Ананко Л. В. Рeadмісія як шлях інтеграції України до ЄС. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2011. Вип. 100 (1). С. 211–213. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/artv\\_2011\\_100%281%29\\_\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/artv_2011_100%281%29__33) (дата звернення: 01.08.2023).

5. Науменко Н. М. Класифікація міжнародних договорів України про readмісію осіб. *International scientific and practical conference “Legal science, legislation and law enforcement: traditions and new European approaches”*: conference proceedings (Wloclawek, Republic of Poland, July 9–10, 2021): “Baltija Publishing”, 2021. P. 203–206. URL: <http://baltijapublishing.lv/otrp/index.php/bp/catalog/download/157/4690/9850-1?inline=1>. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-116-9-50> (дата звернення: 01.08.2023).

6. Камінська Н. В., Васильченко Г. М. Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 41–47.

7. Левченко І. С. Дієва readмісія – підвищення престижу України (якісна readмісія). *Міграція*. 01.11.2018. URL: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofLCAinLvivregion/dva-readmsja--pdvishhennja-prestizhu-ukra>

[ni-jaksna-readmsja/](http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofLCAinLvivregion/dva-readmsja/) (дата звернення: 15.08.2023).

8. *Evaluation of EU Readmission Agreements. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. COM (2011) 76 final. Brussels, 23.2.2011. 14 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0076&from=EN> (дата звернення: 01.08.2023).

9. Janmyr M. *Norway’s Readmission Agreement: Spellbound by European Union Policies or Free Spirits on the International Field?* *European Journal of Migration and Law*. 2014. N 16. P. 181–208.

10. Roig A., Huddleston T. *EC Readmission Agreement: A Re-evaluation of the Political Impasse*. *European Journal of Migration and Law*. 2007. No 9. P. 363–387.

11. Олійник С. М. Спільний комітет з питань readмісії як міжнародна параорганізація. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. No 6. С. 106–112.

12. *Bilateral Readmission Agreements*. EMN Inform. September 2022. 12 p. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EMN\\_INFORM\\_bilateral\\_readmission.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EMN_INFORM_bilateral_readmission.pdf) (дата звернення: 01.08.2023)

13. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. Офіційний вісник України. 2017. № 60. Ст. 1837.

