

## ЄВРОПЕЙСЬКА КОНЦЕПЦІЯ РЕАДМІСІЇ ЯК ВИКЛИК ДЛЯ СУЧАСНОГО СВІТУ: НОРМАТИВНО-ПРИКЛАДНИЙ ВИМІР

Казік Т. В.

### ВСТУП

Щороку, починаючи з 2008 року, близько півмільйона громадян різних країн світу, які не входять до ЄС, отримують наказ покинути ту чи іншу країну через те, що вони в'їхали туди або залишилися без дозволу. Проте менше 1 з 5 дійсно повертаються до своїх країн за межами Європи. Однією з причин низької кількості нелегальних мігрантів, що повертаються, є складність співпраці з країнами походження мігрантів. Тому станом на сьогодні ЄС уже уклав 18 юридично обов'язкових угод про реадмісію та офіційно розпочав переговори з шістьма іншими країнами<sup>1</sup>.

Важливість таких угод обумовлена необхідністю спільної протидії нелегальній міграції. Адже у цьому контексті особливого значення набуває належне управління міграційними процесами як на інституційному, так і на законодавчому рівнях. Нині ж світова практика в сфері боротьби з нелегальною міграцією проілюструвала доволі високу ефективність реадмісійних угод, які дають змогу в обмежені строки повертати мігрантів з неврегульованим правовим статусом у країні їх громадянства або постійного проживання.

Україна, обравши курс євроінтеграції, також має досягти відповідних європейських стандартів розвитку національного права, зокрема, й у розв'язанні проблем пов'язаних з нелегальною міграцією, що потребує підготовки необхідного кадрового потенціалу, формування його організаційної структури, а відтак створення не тільки інформаційної та матеріально-технічної бази, а формування законодавства у сфері реадмісії осіб, яке б відповідало стратегії наближення України до правової системи ЄС<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Special Report No 17/2021: EU readmission cooperation with third countries: Relevant actions yielded limited results. URL: <https://reliefweb.int/report/world/special-report-no-172021-eu-readmission-cooperation-third-countries-elevant-actions>

<sup>2</sup> Васечко В. О. Реадмісія осіб як один із факторів інтеграції України до ЄС. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/22170/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2030.06.2022\\_p09-10.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/22170/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2030.06.2022_p09-10.pdf)

Разом з тим, не можна оминати увагою, що сучасна політика реадмісії має не лише переваги, а й низку недоліків, які у ході її реалізації призводять до виникнення певних ризиків, що є викликами для сучасної світової спільноти.

Зважаючи на вказане, неабиякої актуальності наразі набуває вивчення концепції реадмісії.

Окремі аспекти даної теми вивчали: М. Джуфре, Ж.-П. Кассаріно, Н. Науменко, С. Ніколосі, М. Ярошевич та ін.

Втім, науково-теоретичний аналіз наявних наукових досліджень дає змогу дійти висновку про те, що українськими науковцями не було приділено належної уваги саме комплексному вивченню концепції реадмісії як виклику для сучасного світу в цілому. До того ж, питання реадмісії в умовах сьогодення не втрачає своєї актуальності.

## **1. Загальна характеристика політики реадмісії**

Принагідно зауважимо, що найперші угоди про реадмісію на Європейському континенті були підписані у XIX столітті. До цього часу держави просто виганяли «небажаних» осіб зі своєї території без співробітництва з іншими державами та з урахуванням принципу територіального суверенітету.

Зрештою, держави поступово почали відмовлятися від абсолютного характеру територіального суверенітету і розпочали співпрацю на основі угод (наприклад, голландсько-німецький договір 1906 року). У цю епоху угоди про реадмісію не передбачали такі самі цілі, як і тепер. У той час як сучасні угоди про реадмісію контролюють міграційні потоки, раніше вони служили «виключенню» небажаних осіб<sup>3</sup>.

Рeadмісійна політика ж ЄС бере свій початок з 50-х років XX століття. Так, перші так звані «двосторонні угоди про реадмісію» були підписані між західноєвропейськими державами вже після Другої світової війни. Утім, на той час це були переважно угоди між сусідніми державами, такі як двосторонні угоди між країнами Бенілюксу, Францією та Німеччиною<sup>4</sup>.

У 1970-х роках були укладені безпосередньо угоди про реадмісію. У 1980-х роках процес посилювався, і з'явилося «друге покоління» угод про реадмісію. Такі угоди містили більш гнучкі положення, порівняно з угодами, які уклалися раніше. Так, наприклад, з презумпції національності і не тільки формальних доказів випливало, що зобов'язання з реадмісії виникають через незаконне перебування, а не лише

---

<sup>3</sup> Coleman N. *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Brill, 2009. P. 14.

<sup>4</sup> Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. № 30. С. 195.

незаконний в'їзд. При цьому, часове обмеження для запиту стосовно реадмісії розпочиналося з «виявлення», а не «в'їзду» особи як нелегала<sup>5</sup>.

У 1990-х роках держави-члени ЄС уклали в основному двосторонні угоди про реадмісію. В угодах цього періоду реадмісія була передбачена і для іноземних громадян, які проїжджали транзитом через територію держави, якій надсилали запит. Зазначимо, що найбільшу кількість угод про реадмісію укладено Німеччиною, Швейцарією та Нідерландами<sup>6</sup>.

У результаті прийнятої у квітні 2002 року Зеленої книги про політику повернення незаконних резидентів, реадмісія була включена до загальної політики повернення. Основними цілями реадмісійної політики визнано боротьбу з нелегальною імміграцією та розширення кількості безпечних третіх країн, здатних взяти на себе відповідальність за всіх тих мігрантів, які переміщуються з держав-членів ЄС до країн походження або транзиту<sup>7</sup>. Разом з тим, варто відзначити, що в цілому спільна політика реадмісії спрямована на досягнення різних цілей. Серед таких, зокрема, можна виокремити: по-перше, боротьба з несанкціонованою імміграцією шляхом полегшення повернення громадян, а також громадян третіх країн, які незаконно проживають на території ЄС, шляхом видачі, наприклад, проїзних документів; по-друге, створення «буферної зони» третіх країн, відповідальних як за реадмісію мігрантів з ЄС, так і за перехоплення мігрантів на шляху до ЄС; по-третє, просування угод про реадмісію між самими третіми країнами (включно з країнами транзиту та країнами походження), таким чином розширюючи кількість держав, які можуть приймати мігрантів.

Здебільшого угоди про реадмісію стосуються осіб (громадяни договірних сторін, іноземці та особи без громадянства), які не виконують або перестали виконувати положення стосовно в'їзду, перебування чи проживання на території запитуючої держави. Це положення створює три категорії осіб, які потенційно можуть бути суб'єктами реадмісії: особи, які в'їхали на територію держави без дозволу; особи, які в'їхали на територію держави легально і залишилися перебувати там без дозволу (наприклад, в'їхали по короткостроковій візі і залишилися в країні після закінчення терміну дії

---

<sup>5</sup> Олексієв О. Правове регулювання політики реадмісії в ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. № 30. С. 195.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Communication from the commission to the council and the european parliament on a community return policy on illegal residents. Brussels, 14.10.2002 COM(2002) 564 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:EN:PDF>

візи); особи, які в'їхали і перебувають на території держави, але не мають законних підстав залишитися в країні на довготривалій основі (наприклад, особа мала дозвіл на проживання, але не поновила його або його анульовано).

Мету угод про реадмісію завжди вказують у преамбулах до таких угод, і, як слушно зазначається у літературних джерелах<sup>8</sup>, її можна звести до таких положень:

- встановлення швидкої та ефективної процедури ідентифікації та повернення осіб, які не дотримуються або перестали дотримуватися умов стосовно в'їзду, перебування чи проживання на територіях договірних сторін;

- встановлення спільно погоджених положень стосовно регулювання питання повернення та реадмісії громадян договірних сторін, які знаходяться на їхній території нелегально, для реалізації цих положень законною владою на основі відповідного національного законодавства та існуючих двосторонніх міжнародних зобов'язань вищевказаних сторін;

- сприяння реадмісії осіб у незаконних ситуаціях у дусі співпраці на основі взаємності;

- встановлення основи, яка забезпечує звичайне та безпечне повернення мігрантів, затриманих на територіях договірних сторін;

- надання сили (чинності) принципам та нормам, погодженим сторонами, які регулюють передачу, прийняття та повернення осіб, які перебувають на територіях договірних сторін з порушенням діючих норм в'їзду, виїзду та перебування стосовно іноземців та осіб без громадянства.

Забезпечуючи реадмісію без формальностей, ці домовленості дозволяють прикордонним органам здійснювати передачу громадян третіх країн без залучення дипломатичних каналів. Повернення нелегальних мігрантів може бути добровільним або примусовим. Зазвичай рекомендується добровільне повернення, яке полягає в наданні мігранту належної допомоги та розумного часу для самостійного виконання наказу про видворення. Як правило, це менш дорого і вимагає менш тривалої процедури. Натомість примусове повернення, яке відбувається після примусового адміністративного чи судового акту, відбувається, коли особа відмовляється добровільно виконати наказ про видворення.

Цікаво, що кожну угоду про реадмісію ЄС укладено на основі проєкту типової угоди. У зв'язку з цим, усі угоди мають дуже подібну

---

<sup>8</sup> Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. №30. С. 193–194.

структуру та практично ті самі взаємні зобов'язання стосовно реадмісії. Водночас кожна угода про реадмісію може мати відповідні винятки. До того ж, до Угоди, за взаємною згодою Договірних Сторін, можуть уноситься зміни та доповнення, які оформлюються у вигляді окремих протоколів, що становлять невід'ємну частину реадмісійної угоди.

Угоди про реадмісію можуть накладати такі обов'язки на запитувану державу:

- прийняти на свою територію власних громадян, іноземців чи осіб без громадянства, які передані запитуючою державою, відповідно до умов, встановлених в угоді про реадмісію;

- видати проїзні документи особі, яку повертає чи передає запитуюча держава;

- ідентифікувати іноземців чи осіб без громадянства, щоб повернути їх у країну їхнього походження. Зазначимо, що запитуючій державі не потрібно ідентифікувати іноземця до його переміщення.

Достатньо довести, що він є громадянином запитуваної держави або прибув з її території;

- відповісти на заяву про реадмісію у встановлені терміни;

- дотримуватися конфіденційності персональних даних особи, яка підлягає переміщенню в порядку реадмісії;

- дозволити переміщення особи до запитуючої держави через її територію. Угоди про реадмісію передбачають більше обов'язків, аніж прав, для запитуваної держави.

Серед прав можна зазначити такі: право повернути особу, яка була переміщена в порядку реадмісії, запитуючій державі після її переміщення до запитуваної держави, якщо виявиться, що підстави для здійснення реадмісії були помилковими; право відмовити у транзиті осіб, повернених запитуючою державою, на підставах, чітко вказаних в угоді.

Більшість угод про реадмісію є двосторонніми. Ці угоди і протоколи про імплементацію до них зазвичай визначають умови для реадмісії осіб, які підпадають під дію таких угод; відповідальні органи, агенції у цій сфері; часові обмеження для подання заяви про реадмісію і для відповіді на неї; пункти перетину кордону для осіб, які підлягають поверненню в порядку реадмісії; норми, які регулюють супровід цих осіб; витрати, пов'язані з процедурою реадмісії; норми, які визначають порядок переміщення вищезазначених осіб через територію договірних сторін. Багатосторонніх угод про реадмісію є значно менше, ніж двосторонніх. Основною відмінністю багатосторонніх угод про реадмісію від двосторонніх є те, що перші з них є менш деталізованими, беручи до уваги складний характер переговорного процесу, до якого залучена велика кількість учасників. Положення багатосторонніх угод про реадмісію більш деталізовані в двосторонніх протоколах до них. Прикладом

багатосторонньої угоди про реадмісію є угода між Польщею і країнами Шенгенської зони від 29 березня 1991 року. Угоди про реадмісію Європейського Союзу з третіми країнами також частково можна розглядатися як багатосторонні. Незважаючи на наявність лише двох сторін (ЄС та відповідна третя країна), імплементацію таких угод здійснює окремо кожна держава-член ЄС, а протоколи про імплементацію підписує відповідно третя держава з кожною державою-членом ЄС окремо.

Принагідно зауважимо, що тоді як зобов'язання щодо реадмісії власних громадян уже існує згідно з міжнародним звичаєвим правом, реадмісія осіб, які не є громадянами запитуваної держави, є складним питанням. Останнє, через розмитість персональної та територіальної компетенції держави щодо громадян третіх країн, призводить до юридичних питань щодо повноважень держав згідно з міжнародним правом.

Угоди про реадмісію, як правило, складаються з взаємними формулюваннями, де договірні сторони беруть на себе взаємні та однакові зобов'язання. У контексті ЄС це передбачає угоди, які накладають взаємні зобов'язання на договірні сторони щодо реадмісії своїх громадян, а також, за певних умов, громадян третіх країн та осіб без громадянства. Тим не менш, більшість договорів останнього покоління стосуються держав з різним економічним становищем, де запитувані держави не поділяють однакові інтереси у поверненні мігрантів, ніж запитуючі держави. За цих обставин і за відсутності явних засобів компенсації зацікавленість країн походження у співпраці в реадмісії власних громадян полягає в можливості покращити їхні політичні та економічні відносини з країною призначення<sup>9</sup>.

Зважаючи на вказане, можна дійти висновку, що позитивне значення провадження політики з реадмісії шляхом укладення відповідних угод є безсумнівним. Адже очевидним є те, що Угоди про реадмісію є ключовими інструментами боротьби з нелегальною імміграцією. Оскільки саме ці документи полегшують повернення нелегальних мігрантів до країн походження або до країн, через які вони, як вважається, пройшли транзитом.

Разом з тим, не можна оминути увагою й негативні аспекти сучасної реадмісійної політики Європи. Так, зокрема, як деякі юридичні інституції<sup>10</sup>, так і деякі дослідники вважають, що угоди про реадмісію,

---

<sup>9</sup> Giuffré M. (Obligation to readmit? The relationship between interstate and EU readmission agreements. Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation. *Cambridge: Cambridge University Press*. 2016. P. 268.

<sup>10</sup> Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>

незалежно від того, чи є вони двосторонніми чи між ЄС, порушують норми міжнародного права щодо притулку<sup>11</sup>, зокрема принцип невідворення, що визнається як у Конвенції про статус біженців 1951 року<sup>12</sup>, так і в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року<sup>13</sup>.

Разом з тим, деякі науковці стверджують, що реадмісійна політика ЄС підкреслює дискримінаційні наслідки візової політики ЄС, яку традиційно критикують за «паспортну категоризацію» людей на основі їхньої національності<sup>14</sup>.

Так, наприклад, перший дискусійним аспект стосується визначення поняття «нелегальний іммігрант», яке міститься в усіх угодах про реадмісію. Адже згідно з ними, запитувана держава повинна прийняти будь-яку особу хто не відповідає або більше не відповідає умовам в'їзду чи проживання, що застосовуються на території запитуючої держави. Утім, як слушно зазначає М. Раїс<sup>15</sup>, поняття «будь-яка особа» є проблематичним, оскільки воно не встановлює різниці між іммігрантами, які опинилися в незаконній ситуації в приймаючій країні, що може фундаментально підірвати принцип невідворення, який має захищати біженців та шукачів притулку. Не виокремлює європейська політика реадмісії також і іноземців, які перебувають у незаконному становищі, чия правова позиція повинна бути захищена, та тих, хто до таких не відноситься.

Крім того, двозначність, яка характеризує законодавство про реадмісію, є незаконною щодо міжнародного права про притулок, оскільки вона не залишає «підозрюваній» особі жодної можливості належним чином пояснити себе за відсутності індивідуального або кожного окремого розгляду їхньої ситуації. Структура угоди ЄС про реадмісію вимагає від запитуючої держави надіслати запит на реадмісію державі, від якої подано запит, щоб відповідну особу можна було повернути. Однак у запиті немає інформації, яка б чітко вказувала

---

<sup>11</sup> Rais M. European Union readmission agreements. 2016. URL: <https://www.fmreview.org/destination-europe/rais>

<sup>12</sup> Конвенція про статус біженців від 1951 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text)

<sup>13</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

<sup>14</sup> Nicolosi S. F. Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination? *European Journal of Migration and Law*. 2020. №22(4). P. 491.

<sup>15</sup> Rais M. European Union readmission agreements. 2016. URL: <https://www.fmreview.org/destination-europe/rais>

на причини, чому когось повертають. Як наслідок, неможливо знати, чи мав шукач притулку можливість пройти справедливую процедуру ідентифікації, тобто отримати індивідуальний розгляд його ситуації. Насправді ж декілька держав-членів ЄС видалили шукачів притулку, використовуючи процедуру реадмісії, яка передбачала відмову в доступі до індивідуального розгляду їхньої справи, що є порушенням міжнародного права. Це небезпечна ситуація, оскільки вона допомагає легалізувати видворення шукачів притулку, незважаючи на принцип невидворення. І навпаки, відсутність перегляду ситуації окремих шукачів притулку в кожному конкретному випадку відкриває шлях до послідовного повернення до іншої країни. Це означає, що угоди ЄС про реадмісію створюють умови для випадків депортації, коли країна потім повертає людей до місць, де права людини не гарантовані. Це відоме як «ефект доміно». Запобігання ефекту доміно вважається стандартом у міжнародному звичаєвому праві, і його також слід запобігати при виконанні угод про реадмісію<sup>16</sup>.

Задля усунення ризиків, пов'язаних із виконанням Угоди про реадмісію важливо вести переговори та застосовувати угоди про реадмісію, які повністю враховують права людини відповідних нелегальних мігрантів. Крім того, для кращого розуміння та оцінки цих інструментів вкрай важливо збирати дані про їх вплив і впровадження. Тому Парламентська асамблея закликає держави-члени Ради Європи:

- укладати угоди про реадмісію лише з країнами, які дотримуються відповідних стандартів прав людини та Женевської конвенції 1951 року, які мають діючу систему надання притулку та захищають право своїх громадян на вільне пересування, не передбачаючи кримінальної відповідальності за несанкціонований в'їзд до країни чи виїзд з неї;

- повністю виконувати свої зобов'язання згідно з Європейською конвенцією з прав людини, зокрема її статтею 3, Женевською конвенцією 1951 року та іншими відповідними документами з прав людини, а також дотримуватися 20 Керівних принципів щодо примусового повернення Комітету міністрів під час реадмісії нелегального мігранта відповідно до угода про реадмісію або запит на виконання рішення про повернення нелегального мігранта за такою угодою;

- ратифікувати та повністю й ефективно дотримуватися Протоколу № 4 до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 46), який, серед іншого, забороняє колективне видворення іноземців;

---

<sup>16</sup> Rais M. European Union readmission agreements. 2016. URL: <https://www.fmreview.org/destination-europe/rais>

– дотримуватися Рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав людини в контексті прискорених процедур надання притулку;

– забезпечити, щоб до початку використання угоди про реадмісію шукачі притулку мали можливість подати заяву про надання притулку та право на ефективний засіб правового захисту з призупинальною дією, що передбачає перегляд фактів і законодавства незалежним національним органом;

– включити в угоди про реадмісію положення, яке вимагає, щоб країна, що направляє, завжди спочатку намагалася повернути відповідну особу до країни її походження, перш ніж подавати запит на реадмісію країною, через яку ця особа лише проїхала транзитом;

– включити в угоди про реадмісію положення, яке вимагає, щоб країна, яка запитує, перед тим, як подати запит на реадмісію третьою країною, перевірила, що третя країна, яка здійснює реадмісію, надасть відповідній особі доступ до мінімальних соціальних прав. Якщо це неможливо перевірити, реадмісія не повинна відбуватися, а країна, яка запитує, натомість надає відповідній особі доступ до таких прав, поки вона перебуває в цій країні;

– забезпечити, щоб реадмісований громадянин третьої країни не застряг у транзитній країні реадмісії без можливості повернутися до своєї країни походження;

– вивчити вплив положень угод про реадмісію, які передбачають прискорені процедури стосовно мігрантів, затриманих поблизу кордону між сторонами, з метою з'ясування того, чи існують сумнівні практики на кордонах;

– подбати про те, щоб угоди про реадмісію містили належні правові гарантії для захисту мігрантів від будь-яких порушень їхніх прав людини та щоб угоди конкретно стосувалися їхніх прав, зокрема щодо вразливих категорій;

– забезпечити щоби країна походження відповідної особи не отримувала жодних доказів або інформації про заяву про надання притулку, подану в країні відправлення;

– забезпечити, щоб угоди про реадмісію передбачали систему, згідно з якою імплементація угоди може бути належним чином відстежена та оцінена, і щоби вони передбачали публічний щорічний звіт, який повинен складатися органами влади країни реадмісії, включаючи, як мінімум, статистичні дані про долю реадмісованих осіб (з таких питань, як затримання, звільнення, видворення, доступ до системи надання притулку тощо);

– поступово скасувати старі двосторонні угоди про реадмісію, замінивши їх більш сучасними, які повністю відповідають стандартам Ради Європи з прав людини;

– проводити кількісні та якісні дослідження щодо функціонування та впливу угод про реадмісію, сторонами яких вони є, як у країнах реадмісії, так і в країнах відправлення, щоб переконатися, що вони можуть призвести до порушень прав людини;

– забезпечити, щоб угоди про реадмісію завжди були публічними;

– уникати використання неофіційних домовленостей про реадмісію або принаймні забезпечити застосування рекомендацій, викладених у цій резолюції, щодо таких домовленостей;

– прагнути до співпраці з Європейською Комісією з метою створення відповідних органів моніторингу та координації збору та аналізу статистичних даних щодо угод про реадмісію;

– створити програми навчання для прикордонників, державних службовців та інших осіб, які беруть участь у виконанні угод про реадмісію, як у країнах відправлення, так і в країнах реадмісії;

– розглядати програми регуляризації як альтернативу поверненню нелегальних мігрантів, де це доречно<sup>17</sup>.

У свою чергу, Асамблея пропонує Європейському Союзу взяти до уваги рекомендації, викладені в цій резолюції, під час переговорів і просування своїх угод про реадмісію, гарантуючи, що вони відповідають відповідним стандартам прав людини, зокрема статті 3 Європейської конвенції з прав людини та статті 19 Хартії основоположних прав Європейського Союзу, і що вони не спонукають держави-члени проводити політику повернення, яка суперечить цим стандартам, оприлюднити всю статистику щодо реадмісії та встановити механізм моніторингу щодо угоди про реадмісію. Зокрема, Європейському Союзу пропонується:

– належним чином розглянути ситуацію з правами людини та наявність добре функціонуючої системи надання притулку в країні до початку переговорів щодо угод про реадмісію з цією країною;

– використовувати свою сильну позицію для переговорів щодо положень угод про реадмісію, які захищають права людини осіб, до яких вони мають застосовуватися;

– включити в свої угоди про реадмісію як умову для їх застосування те, що шукач притулку, до якого застосовується угода, спочатку повинен мати доступ у державі-члені Європейського Союзу до ефективного засобу правового захисту у сенсі статті 13 Європейської конвенції з прав людини, і що угоди не застосовуються, доки компетентний орган не винесе рішення щодо апеляції шукача притулку;

---

<sup>17</sup> Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>

– включити в свої угоди про реадмісію як умову для їх застосування те, що громадяни третіх країн не направляються до країн транзиту, де вони можуть ризикувати зіткнутися з ситуацією, що загрожує їхній людській гідності з точки зору соціальних прав;

– доручити відповідному органу контролювати виконання державами-членами угод про реадмісію за посередництва Європейського Союзу та забезпечити відповідне навчання для держав-членів Європейського Союзу;

– тісно співпрацювати зі своїми державами-членами у зборі та оцінці статистичних даних щодо виконання угод про реадмісію та забезпечувати оприлюднення цих статистичних даних;

– вивчити взаємодію між правилами концепції «безпечної третьої країни», імплементацією угод про реадмісію та чи є недоліки в системі;

– вивчення впливу підписання угод про реадмісію щодо громадян третіх країн як умови для лібералізації візового режиму та співпраці з огляду на цілі Європейської політики сусідства та політики міжнародного розвитку Європейського Союзу<sup>18</sup>.

Варто також зазначити, що є й прихильники угод про реадмісію, які стверджують щодо нейтральності таких угод з точки зору прав людини, розглядаючи їх лише як інструмент для вивезення нелегальних мігрантів. Вони вважають, що етап, на якому може виникнути занепокоєння щодо прав людини, це, як правило, етап коли приймається рішення про видворення відповідної особи, рішення про повернення, а не коли це рішення виконується через угоду про реадмісію, якщо ситуація в країні реадмісії не змінилася<sup>19</sup>.

Зауважимо, що сьогодні вбачається недостатній прогрес у стимулюванні країн, що не входять до ЄС, виконувати свої зобов'язання щодо реадмісії. Безперечно, дієвим інструментом для переконання третіх країн підписати угоди про реадмісію є спрощення візового режиму ЄС. Дві політики, відповідно щодо віз та реадмісії, завжди вважалися взаємопов'язаними щодо співпраці з третіми країнами<sup>20</sup>. Про це, зокрема, свідчить й переглянутий Візовий кодекс, який «ще тісніше інтегрує візову політику ЄС із зовнішньою політикою контролю міграції ЄС, передбачаючи стимули та санкції для країн, що не входять до ЄС, які відповідно співпрацюють або не співпрацюють

---

<sup>18</sup> Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> Gromovs J. EC visa facilitation agreements and readmission agreements-state of play and future perspectives, in: M. Maes, M-C. Foblets, Ph. De Bruycker (eds), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Brussels: Bruylant, 2011. P. 221.

у питаннях реадмісії»<sup>21</sup>. Адже саме для цього був спеціально розроблений новий механізм<sup>22</sup>. Переглянута візова політика знову закручує гвинти співпраці з питань реадмісії, надаючи Європейській Комісії мандат пропонувати конкретні обмежувальні заходи, пов'язані з оформленням віз та візовим збором у разі відсутності співпраці з питань реадмісії. Разом з тим, новий механізм може викликати серйозні юридичні проблеми, які особливо вплинуть на громадян третіх країн.

Вагоме значення в аспекті стимулювання впровадження реадмісійної політики та підписання нових угод має також фінансування. Адже, як відомо, ЄС заохочує треті країни до переговорів щодо реадмісії через так званий регламент AENAS, який дозволяє Союзу фінансувати проекти та надавати технічну та фінансову підтримку за межами ЄС.

У той же час, ЄС намагається допомогти державам-членам покращити практичну співпрацю щодо повернення та реадмісії, зокрема, підтримуючи мережі, які успішно об'єднують національні ресурси, а також посилюючи підтримку Frontex для діяльності перед поверненням та операцій з повернення.

Усі вказані вище механізми мають неабияке значення. Однак їхній реальний вплив залишається невідомим, оскільки є багато слабких місць, які впливають на дані ЄС про повернення та співпрацю з реадмісії.

Також цікаво, що за певних обставин дві держави можуть домовитися про укладення двостороннього договору без обов'язкового офіційного оформлення співпраці щодо реадмісії. Вони можуть вирішити включити реадмісію в ширшу структуру двосторонньої співпраці (наприклад, угоди про співпрацю поліції, включаючи пункт про реадмісію, адміністративні домовленості та угоди про партнерство) або вирішити це через інші канали (наприклад, шляхом обміну листами чи меморандумами). Частково обґрунтування таких нестандартних угод полягає в тому, щоби гнучко реагувати на різні непередбачені ситуації<sup>23</sup>. З цього приводу варто зазначити, що, якщо переговори щодо угод ЄС про реадмісію часто загрожують постійними проблемами, такими як обов'язкове включення положення про «громадянина третьої країни», проти якого часто виступають країни, що не входять до ЄС, то, переговори щодо юридично необов'язкових домовленостей про

---

<sup>21</sup> Peers S. The revised EU visa code: controlling EU borders from a distance, EU Law Analysis, 17 April 2019. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-revised-eu-visa-code-controlling-eu.html>

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2019/1155, Art 25a.

<sup>23</sup> Cassarino J.-P. A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System. *The International Spectator*. 2014. № 49(4). P. 132.

реадмісію були більш успішними, головним чином тому, що їх зміст є гнучким і налаштовується. І це цілком логічно та очікувано.

Насамкінець, у контексті досліджуваного питання, варто відзначити, що міжнародне правове регулювання реадмісії осіб становлять, не лише відповідні міжнародні угоди, а також і імплементаційні (виконавчі) протоколи, укладені на двосторонньому рівні у межах відносин з реадмісією<sup>24</sup>. З цього приводу необхідно зазначити, що положення Угод ЄС про реадмісію мають пріоритет над положеннями відповідних імплементаційних протоколів. У свою чергу, юридичне значення імплементаційних протоколів полягає у створенні умов для ефективного застосування положень вказаних угод у двосторонніх відносинах щодо реадмісії осіб між окремою державою-членом ЄС та третьою країною<sup>25</sup>.

## **2. Особливості співпраці України та ЄС щодо реадмісії: короткий екскурс у минуле та сучасність**

У 2007 році підписано також Угоду між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб (далі -Угода, Угода про реадмісію)<sup>26</sup>, що регулює процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. У 2008 році вказану Угоду було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб»<sup>27</sup>.

Як відомо, Угоди ЄС про реадмісію є основними, самостійними, безпосередньо діючими інструментами, які регулюють реадмісію осіб між окремою державою-членом ЄС і третьою країною. Тому цілком очевидно, що з підписанням Угоди про реадмісію Україна впритул наблизилася до створення «реадмісійного простору», який передбачає взаємну відповідальність держав в області для повернення нелегальних мігрантів із третіх країн на батьківщину.

---

<sup>24</sup> Олійник С. М. Міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. ВНЗ «Національна академія управління»; Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ, 2019. С. 130.

<sup>25</sup> Naumenko N. Legal nature of the implementing protocols to the EU Readmission Agreements (in the case of Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. P. 300.

<sup>26</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

<sup>27</sup> Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : Закон України від 15.01.2008 року № 116-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-17#Text>

Згодом, у 2010 році було затверджено Інструкцію про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, дію якої у 2015 році було припинено, у зв'язку з прийняттям Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб<sup>28</sup>.

Рішення про реадмісію громадян договірних держав, громадян третіх країн та осіб без громадянства, які перебувають на території запитуючої договірної держави з порушенням законодавства цієї держави щодо прибуття, перебування або проживання іноземців та осіб без громадянства, приймається в разі наявності підстав для реадмісії, передбачених для зазначених категорій осіб міжнародними угодами про реадмісію таких держав.

Передавання Україною іноземців та осіб без громадянства іншій договірній державі, а також приймання від іншої договірної держави громадян України, іноземців та осіб без громадянства здійснюються відповідно до міжнародних угод України про реадмісію за стандартною або прискороною процедурою.

Стандартна процедура реадмісії застосовується до громадян договірних держав, громадян третіх держав та осіб без громадянства, виявлених (затриманих) на території запитуючої договірної держави за порушення законодавства цієї держави щодо порядку прибуття, перебування або проживання на її території, про що стало відомо компетентним (уповноваженим) органам запитуючої договірної держави у визначений міжнародною угодою про реадмісію строк, що перевищує необхідний для реадмісії за прискороною процедурою.

За стандартною процедурою передавання та приймання осіб, які підлягають реадмісії, здійснюються територіальними органами та територіальними підрозділами Державної міграційної служби на підставі результатів:

- розгляду центральним компетентним органом запитів про реадмісію за стандартною процедурою щодо громадян України, іноземців та осіб без громадянства, надісланих Україні договірними державами;
- погодження договірними державами запитів про реадмісію за стандартною процедурою, надісланих Україною щодо іноземців та осіб без громадянства;

---

<sup>28</sup> Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС України від 16.02.2015 року № 158. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/351387\\_351452](https://zakononline.com.ua/documents/show/351387_351452)

– погодження транзитними договірними державами запитів про транзитне перевезення, надісланих Україною щодо іноземців або осіб без громадянства в разі необхідності здійснення транзитного перевезення їх територією до договірної держави, що є державою призначення;

– виявлення (затримання) компетентними, уповноваженими або іншими органами державної влади України іноземців або осіб без громадянства, які підлягають реадмісії за стандартною процедурою;

– розгляду запитів про транзитне перевезення наземними видами транспорту іноземців або осіб без громадянства, що надійшли від договірної держави.

Прискорена процедура реадмісії застосовується до громадян договірних держав, громадян третіх держав та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованого прикордонного району запитуючої договірної держави (морські порти та міжнародні аеропорти включно) упродовж 48 годин з моменту незаконного перетинання державного кордону безпосередньо з території запитуваної договірної держави.

За прискореною процедурою реадмісія осіб здійснюється органами охорони державного кордону за рішенням начальника органу охорони державного кордону чи особи, яка виконує його обов'язки, прийнятим за результатами:

– розгляду запиту про реадмісію за прискореною процедурою щодо громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що надійшли від договірних держав;

– розгляду запитів про транзитне перевезення повітряними та морськими видами транспорту іноземців та осіб без громадянства, що надійшли від договірних держав;

– погодження договірними державами запитів про реадмісію за прискореною процедурою іноземців та осіб без громадянства на їх територію;

– погодження Україною запитів договірних держав про реадмісію за прискореною процедурою громадян України, іноземців та осіб без громадянства на територію України.

Безпосереднє сприяння (за умови проведення взаємних консультацій) у здійсненні транзитного перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України за відповідним запитом договірної держави здійснюється:

– територіальними органами та територіальними підрозділами Державної міграційної служби – у разі транзитного перевезення наземними видами транспорту;

– органами охорони державного кордону – у разі транзитного перевезення повітряним та морським видами транспорту.

У разі встановлення після здійснення реадмісії фактів невиконання запитуваною договірною державою вимог, що висуваються міжна-

родною угодою про реадмісію, компетентний орган України застосовує процедурні положення цих угод щодо помилкової реадмісії.

Приймання та передавання Україною в порядку помилкової реадмісії осіб, переданих (прийнятих) за стандартною або прискореною процедурою, здійснюються уповноваженими органами України, відповідальними за виконання рішень про реадмісію осіб за стандартною або прискореною процедурою, в межах строків, визначених міжнародними угодами про реадмісію.

Після надання або отримання згоди на реадмісію компетентний (за стандартною процедурою) чи уповноважений (за прискореною процедурою) орган України завчасно погоджують з відповідними компетентними (уповноваженими) органами договірної держави дату, час та місце передавання особи, можливе її транспортування в супроводі та іншу інформацію, пов'язану з передаванням особи. При цьому, за клопотанням компетентного (уповноваженого) органу запитуючої договірної держави строк передавання особи може бути продовжено на час, необхідний для усунення юридичних або практичних перешкод для передавання<sup>29</sup>.

Відповідно до положень Угоди, запитувана держава на запит запитуючої будь-яких інших формальностей, крім тих, що передбачені цією Угодою, приймає на свою територію всіх осіб, які не виконують чинних умов стосовно в'їзду на територію Запитуючої держави чи перебування на ній або припинили виконувати такі умови, якщо надано докази того, що вони є громадянами Запитуваної держави. Те саме стосується осіб, які після в'їзду на територію Запитуючої держави припинили громадянство Запитуваної держави й не набули громадянства Запитуючої держави<sup>30</sup>.

Запитувана держава, у випадку необхідності, невідкладно видає особі, реадмісію якої погоджено, проїзні документи строком дії не менш ніж 6 місяців, незалежно від бажання особи, яка підлягає реадмісії. Якщо з юридичних або фактичних причин відповідна особа не може бути передана протягом періоду дії попередньо виданого їй проїзного документа, Запитувана держава упродовж 14 календарних днів подовжує строк дії цього проїзного документа або, у випадку необхідності, видає новий проїзний документ з таким самим строком дії. Якщо Запитувана держава протягом 14 календарних днів не видала

---

<sup>29</sup> Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС України від 16.02.2015 року № 158. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/351387\\_\\_\\_351452](https://zakononline.com.ua/documents/show/351387___351452)

<sup>30</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

проїзного документа, не подовжила строку його дії або, у випадку необхідності, не поновила його, Запитувана держава повинна погодитися визнати документ, строк дії якого закінчився<sup>31</sup>.

Запитувана держава на запит Запитуючої держави та без будь-яких інших формальностей, крім тих, що передбачені Угодою, приймає на свою територію громадян третіх країн чи осіб без громадянства, які не виконують чинних умов стосовно в'їзду на територію Запитуючої держави або перебування на ній або припинили виконувати такі умови, якщо надано докази відповідно до Угоди того, що такі особи:

а) незаконно в'їхали на територію держав-членів безпосередньо з території України або на територію України безпосередньо з території держав-членів;

б) на момент в'їзду мали дійсний дозвіл на проживання, виданий Запитуваною державою;

с) на момент в'їзду мали дійсну візу, видану Запитуваною державою, і в'їхали на територію Запитуючої держави безпосередньо з території Запитуваної держави<sup>32</sup>.

Зобов'язання стосовно реадмісії не застосовується, якщо:

а) громадянин третьої країни чи особа без громадянства, яка перебувала тільки в зоні транзиту міжнародного аеропорту Запитуваної держави;

б) Запитуюча держава видала громадянину третьої країни чи особі без громадянства візу або дозвіл на проживання до або після в'їзду на її територію, якщо: така особа не має візи або дозволу на проживання, виданих Запитуваною державою, які мають більший строк дії; або віза або дозвіл на проживання, видані Запитуючою державою, не були отримані на підставі підроблених або сфальсифікованих документів;

с) громадянину третьої країни чи особі без громадянства не потрібна віза для в'їзду на територію Запитуючої держави<sup>33</sup>.

Як зазначалося вище, міжнародне правове регулювання реадмісії осіб становлять, не лише відповідні міжнародні угоди, а також і імплементаційні (виконавчі) протоколи, укладені на двосторонньому рівні у межах відносин з реадмісії. Так, згідно положень ст. 16 Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про реадмісію осіб<sup>34</sup>, Україна та держава-член можуть скласти імплементаційні протоколи, які містять положення стосовно:

– визначення компетентних органів;

---

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

<sup>33</sup> Там само.

<sup>34</sup> Там само.

- пунктів перетину кордону для передачі осіб;
- механізму зв'язку між компетентними органами;
- засобів повернення осіб за прискороною процедурою;
- умов для повернення осіб під вартою, у тому числі транзитного проїзду громадян третьої країни та осіб без громадянства під вартою;
- додаткових засобів та документів, необхідних для імплементації цієї Угоди;
- способів і порядку відшкодування витрат, пов'язаних з реалізацією Угоди<sup>35</sup>.

Варто зазначити, що законодавство, що регулює питання реадмісії, не ставить у залежність можливість вчинення дій з реалізації реадмісії від можливого оскарження особою Указу Президента України про припинення громадянства України. Незгода особи з рішенням, яким її позбавили громадянства, та його оскарження в судовому порядку не створює юридичних наслідків, що є правовою заборонаю для вчинення реадмісії.

Так, 13 лютого 2018 року ОСОБА\_3 звернувся до суду з позовом до Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, у якому, з урахуванням заяви про збільшення позовних вимог, просив: визнати незаконним рішення Державної міграційної служби України про реадмісію ОСОБА\_3 до Республіки Польща; визнати незаконними дії Державної прикордонної служби України та Державної міграційної служби України з реадмісії ОСОБА\_3 до Республіки Польща; зобов'язати Державну міграційну службу України скасувати рішення про реадмісію ОСОБА\_3 до Республіки Польща. Вимоги позову мотивовано тим, що примусове видворення ОСОБА\_3 з України відбувалось з порушенням норм чинного національного та міжнародного законодавства, зокрема з порушенням процедури та встановленого порядку видворення особи за межі України. Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 31 травня 2018 року, залишеним без змін постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 22 серпня 2018 року, у задоволенні позову відмовлено у повному обсязі. Суди попередніх інстанцій відзначили, що в межах справи встановлено протиправне перебування ОСОБА\_3 на території України як особи, що не є громадянином цієї держави, який незаконно перетнув кордон з території Польщі, що підтверджується судовими рішеннями. Верховний Суд залишив касаційну скаргу без задоволення, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без змін.

---

<sup>35</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

Законом України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» від 15 січня 2008 року № 116-VI ратифіковано Угоду між Україною та Європейським Співтовариством про Реадмісію осіб, підписану 18 червня 2007 року в м. Люксембурзі. У цій справі Державна міграційна служба України у відповідності до Угоди, та з дотриманням процедур, визначених Інструкцією, надіслало Запит про реадмісію від 09 січня 2018 року до Головної Комендатури Прикордонної Варти Республіки Польща про реадмісію ОСОБА\_3, як особи, що незаконно потрапила в Україну з території Республіки Польща. За результатами розгляду цього запиту про реадмісію від 09 січня 2018 року польська сторона 24 січня 2018 року надала згоду на реадмісію ОСОБА\_3, про що повідомила Державна міграційна служба України листом. ОСОБА\_3, як особа, що незаконно перебуває на території України, був виявлений в рамках проведення в Україні цільових профілактичних заходів з нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант», організованих на виконання рішення Ради національної безпеки та оборони від 10 липня 2017 року «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України», уведеного в дію Указом Президента України від 30 серпня 2017 року № 256/2017. Реалізація заходів «Мігрант» була розпочата і здійснювалась відповідно до наказу Міністерства Внутрішніх Справ України від 30 січня 2018 року № 66 у період з 05 лютого по 30 квітня 2018 року органами Державної міграційної Служби України, Державної прикордонної служби і Національної поліції України, за участі Служби безпеки України, з метою запобігання й протидії нелегальній міграції та іншим правопорушенням законодавства України в міграційній сфері. Перетинання позивачем державного кордону України, як особою без громадянства під час його реадмісії відбулося 12 лютого 2018 року о 16.42 у пункті пропуску «Бориспіль» за посвідченням особи на повернення № І/8001, оформленим за формою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2014 № 394. 31 жовтня 2017 року після звернення ОСОБА\_3 із заявою про визнання його особою, що потребує додаткового захисту у порядку, передбаченому Законом України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», Управлінням Державної міграційної Служби в Київській області позивачу була видана Довідка про звернення за захистом в Україні № 007697. У зв'язку з оскарженням в апеляційному порядку рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 03 січня 2018 року по справі № 826/14052/17, строк дії цієї Довідки був продовжений по 01 березня 2018 року. Скаржник вважав,

що п. 4.7, 7.11 та 8.7 Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України 07 вересня 2011 року № 649 (далі – Правила № 649) та оскарження в касаційному порядку постанови Київського апеляційного адміністративного суду від 05 лютого 2018 року надає позивачу право на продовження строку дії Довідки про звернення за захистом в Україні та як наслідок неможливості в цей період застосування відносно нього реадмісії. Верховний Суд зазначив, що такі доводи помилковими та необґрунтованими, оскільки розділ 4 Правил № 649 регулює питання попереднього розгляду заяв відповідних осіб. У разі прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, протягом трьох робочих днів з дня його прийняття територіальний орган Державної міграційної служби надсилає або видає під підпис заявнику або його законному представнику письмове повідомлення про відмову особі в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (додаток 15), з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, про що робить відповідний запис в журналі реєстрації видачі повідомлень (додаток 16) (пункт 4.6 цих Правил № 649). За встановленими судами попередніх обставин справи, за наслідками розгляду звернення ОСОБА\_3 від 31 жовтня 2017 року із заявою про визнання його особою, що потребує додаткового захисту, 01 листопада 2017 року було прийняте рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, оформлене Наказом Управління Державної міграційної служби України в Київській області № 99, що було предметом судового розгляду. Пунктом 4.7 розділу 4 Правил № 649 встановлено, що у разі використання особою права на оскарження уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби до прийняття рішення за скаргою залишає на зберігання документи, що посвідчують особу заявника, та інші надані заявником документи, про що робиться відмітка в розписці про зберігання документів. Строк дії довідки про звернення за захистом в Україні продовжується територіальним органом Державної міграційної служби на три місяці. Підставою для продовження строку дії зазначеної довідки є копія скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби з підтверджуючими документами її відправлення або

у випадку оскарження в судовому порядку – копія позовної заяви з відміткою (штампом) суду про її прийняття або копія ухвали суду про відкриття провадження у справі або належним чином оформленої судової повістки. Подані документи належним чином долучаються до особової справи. У випадку оскарження рішення в судовому порядку подальше тримісячне продовження строку дії довідки про звернення за захистом в Україні здійснюється після отримання письмової інформації про стан розгляду справи в суді від юридичної служби територіального органу Державної міграційної служби. Про продовження строку дії зазначеної довідки уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби заносить відповідні відомості до журналу реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 року № 3671-VI, довідка про звернення за захистом в Україні – документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України. Ураховуючи, що рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 03 січня 2018 року по справі № 826/14052/17, з урахуванням статей 255, 325 Кодексу адміністративного судочинства України набуло законної сили після апеляційного перегляду Київським апеляційним адміністративним судом 05 лютого 2018 року, та з огляду на ч. 1 ст. 129-1 Конституції України, ст. 370 Кодексу адміністративного судочинства України стало обов'язковим для його виконання, тому з 05 лютого 2018 року статус позивача остаточно визначений та він є таким, що втратив статус особи, що перебуває на території України на законних підставах, у зв'язку з чим повинен був залишити територію України. Колегія суддів зазначила, що саме судовим рішенням від 05 лютого 2018 року був остаточно визначений статус позивача, тому строк дії довідки, який засвідчував законність перебування на території України з цього часу слід було вважати закінченим, не зважаючи на те, що в довідці був зазначений строк дії по 01 березня 2018 року. Продовження терміну дії довідки по 01 березня 2018 року було обумовлено саме на період апеляційного перегляду рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 03 січня 2018 року по справі № 826/14052/17, в той же час, судом апеляційної інстанції здійснений розгляд до спливу такого строку. Верховний Суд дійшов висновку, що касаційне оскарження судових рішень по справі № 826/14052/17 щодо рішення про відмову

в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання позивача особою, яка потребує додаткового захисту яким скористався ОСОБА\_3 не надавало останньому право на продовження строку дії довідки про звернення за захистом в Україні, залишення на території України та як наслідок не встановлювало законодавче обмеження щодо неможливості вчинити заходи з реадмісії відносно ОСОБА\_3. Крім того, Верховний Суд вказав, що станом на час вчинення дій з реадмісії, Указ Президента України від 26 липня 2017 року № 196/2017 яким визнано втрату громадянства України ОСОБА\_3, був чинним та в судовому порядку не скасований. Тобто, судами на підставі матеріалів справи та доказів достовірно встановлено, що ОСОБА\_3 на час спірних правовідносин не був громадянином України, а тому до нього, як до особи, що незаконно потрапив на територію держави України, було обгрунтовано застосовані заходи з реадмісії. У межах розгляду цієї справи, не підлягав переоцінці на предмет його законності Указ Президента України від 26 липня 2017 року № 196/2017 яким визнано ОСОБА\_3 таким, що втратив громадянство України, відтак доводи скаржника щодо протиправності цього Указу, Верховний Суд визнав безпідставними. Колегія суддів Верховного Суду дійшла до висновку про те, що законодавство, що регулює питання реадмісії не ставить в залежність можливість вчинення дій з реалізації реадмісії від можливого оскарження особою Указу Президента України про припинення громадянства України. Не згода особи з рішенням, яким його позбавили громадянства та його оскарження в судовому порядку, не створює юридичних наслідків, що є правовою заборонаю для вчинення реадмісії<sup>36</sup>.

У даному контексті варто зазначити щодо законодавчих новел лютого 2023 року. Маємо на увазі Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України»<sup>37</sup>, яким було внесено низку змін до Кодексу адміністративного судочинства України<sup>38</sup> стосовно політики реадмісії. Так, зокрема, відповідно до оновленого законодавства, «за наявності обгрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якого (якої) прийнято рішення про примусове видворення або реадмісію, ухилитиметься від виконання рішення про його (її) примусове видворення, перешкоджатиме проведенню

---

<sup>36</sup> Постанова Верховного Суду від 19 листопада 2019 року у справі № 826/2430/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85902361>.

<sup>37</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24.02.2023 року № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>

<sup>38</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію або якщо існує ризик його (її) втечі, а так само у разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, стосовно якого (якої) прийнято рішення про примусове видворення, документа, що дає право на виїзд з України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, його територіальний орган чи підрозділ, орган охорони державного кордону, орган Служби безпеки України подає до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням зазначених органів (підрозділів) або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, позовну заяву про застосування судом до іноземця або особи без громадянства одного з таких заходів: затримання з метою ідентифікації та/або забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання з метою забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; взяття на поруки підприємством, установою чи організацією; зобов'язання внести заставу»<sup>39</sup>.

В цілому, Україна пішла на серйозні поступки Євросоюзу та дуже суттєві витрати, підписавши Угоду про реадмісію<sup>40</sup>, яка передбачає, зокрема, облаштування спеціальних центрів для нелегальних мігрантів. Зазначена Угода за своєю суттю є зобов'язанням України ділити з ЄС відповідальність за безпеку спільного європейського дому, частиною якого Україна прагне стати, в обмін на відкриття кордонів та усунення перешкод у вільному русі людей, що є довгостроковою метою України та ЄС. У короткостроковій перспективі угода про реадмісію з ЄС – передумова спрощення візового режиму ЄС для громадян України.

Варто зазначити, що вже після року повноцінної дії угоди про реадмісію між Україною та ЄС можна було констатувати, що Київ виконує цю угоду досить злагоджено, як і було зазначено в Плані дій. Утім, не можна заперечувати, що такою ефективністю Україна може завдячувати тому факту, що порівняно мало людей було реадмісовано з країн ЄС. Хоча й Київ допустив переважну більшість із них. Незважаючи на те, що імплементаційні протоколи до угоди ще не підготовлені, прискорена процедура повернення осіб, затриманих

---

<sup>39</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

<sup>40</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

протягом 48 годин після перетину кордону (що стосується більшості випадків реадмісії в Україну), виконується якісно та без затримок<sup>41</sup>.

Така позитивна динаміка в аспекті виконання Україною Угоди про реадмісію простежується й надалі. Так, 18 листопада 2021 року в форматі відеоконференції відбулося Чотирнадцяте засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», під час якого «представники європейських країн високо оцінили виконання Угоди українською стороною, а також вказали на належний рівень взаємодії з Україною у сфері реадмісії»<sup>42</sup>. За результатами засідання було зазначено, що виконання Угоди українською стороною залишається на високому рівні. Представники європейських країн вказали на належний рівень взаємодії з Україною у сфері реадмісії навіть з урахуванням ситуації, що склалася із розповсюдженням пандемії COVID-19. Належне виконання Україною цієї угоди також підтверджується в Четвертому звіті Європейської Комісії Європейському Парламенту та Раді щодо механізму призупинення безвізового режиму від 4 серпня 2021 року<sup>43</sup>.

Попри певні проблеми, на сьогодні виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших, у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами<sup>44</sup>. На нашу думку, така результативність є вагомим позитивним кроком в аспекті виконання Плану дій та підтримання у подальшому вимог функціонування безвізового режиму. Адаже виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найважливіших показників виконання Україною своїх зобов'язань щодо дотримання вимог безвізового режиму з ЄС.

Робота з впровадження політики реадмісії в Україні продовжується і в умовах війни. Зокрема, упродовж 2022 року Урядом схвалено тексти імплементаційних протоколів з Латвією, Румунією, Іспанією, Угорщиною та уповноважено Голову Державної міграційної служби на їх

---

<sup>41</sup> Jaroszewicz M. The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: an assessment of Ukraine's readiness. OSW Commentary, 2011. No. 45. URL: [http://aei.pitt.edu/58302/1/commentary\\_45\\_0.pdf](http://aei.pitt.edu/58302/1/commentary_45_0.pdf)

<sup>42</sup> Представники Державної міграційної служби взяли участь у Чотирнадцятому засіданні Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС». URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/11666.html>

<sup>43</sup> Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014–2022. URL: [https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final\\_report\\_aa\\_ucep\\_2023\\_ukr-2.pdf](https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final_report_aa_ucep_2023_ukr-2.pdf)

<sup>44</sup> Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-ye-odnim-iz-najefektivnishih-uporivnyanni-z-vikonannyam-analogichnih-ugod-mizh-yes-ta-inshimi-derzhavami>

підписання. З метою врегулювання організації спільного контролю в пунктах пропуску на українсько-румунському кордоні в Чернівецькій обл. завершено дооблаштування та 10.11.2022 відкрито пункт пропуску «Красноільськ», облаштування пункту пропуску «Дяківці» триває. Розпорядженням КМУ від 04 листопада 2022 р. № 985-р передбачено внесення змін до Угоди (у формі обміну нотами) між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про відкриття пунктів пропуску для міжнародного сполучення, з метою внесення змін до характеру перевезень, режиму функціонування та графіку роботи пунктів пропуску «Красноільськ – Вікову де Сус», «Дяківці – Раковець», що дозволить зменшити навантаження на вже існуючі пункти пропуску та сприятиме подальшому розвитку торговельно-економічних зв'язків між країнами. Проведено переговори, за результатами яких узгоджено текст проекту нової Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща щодо співробітництва під час здійснення контролю осіб, транспортних засобів і товарів у спільних пунктах пропуску<sup>45</sup>.

Безумовно, створення єдиного реадмісійного простору з ЄС та іншими сусідніми країнами в умовах євроінтеграційних прагнень нашої держави неабияк потрібне. Але, з огляду на те, які умови висуває міжнародне співтовариство для утримання нелегалів, це дуже і дуже значне навантаження на національний бюджет України. Особливо, враховуючи ситуацію з дефіцитом бюджету, який в умовах воєнного часу з кожним днем продовжує зростати.

## **ВИСНОВКИ**

Політика реадмісії на Європейському континенті була започаткована ще у XIX столітті. Відтоді, як явище динамічне, європейська концепція реадмісії зазнала суттєвих змін. Утім, попри доволі тривалу історію розвитку, сьогодні реадмісія є не лише дієвим інструментом боротьби з нелегальною міграцією, а також і певним чином викликом для сучасного світу. Це пов'язано передусім із низкою недоліків сучасної європейської концепції реадмісії, що, у свою чергу, призводить до певних труднощів її подальшого впровадження та ризиків для правового суспільства.

Разом з тим, зважаючи на ефективність реадмісії в аспекті протидії явищу нелегальної міграції доцільність її подальшого впровадження не викликає сумнівів. Оскільки саме реадмісійні угоди значно спрощують повернення нелегальних мігрантів до країн походження або до країн, через які вони, як вважається, пройшли транзитом. Це: по-перше, боротьба з несанкціонованою імміграцією шляхом полегшення повернення

---

<sup>45</sup> Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2022 рік.  
URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit\\_pro\\_vykonannya\\_ugody\\_pro\\_asociaciyu\\_za\\_2022\\_rik.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik.pdf)

громадян, а також громадян третіх країн, які незаконно проживають на території ЄС, шляхом видачі, наприклад, проїзних документів; по-друге, створення «буферної зони» третіх країн, відповідальних як за реадмісію мігрантів з ЄС, так і за перехоплення мігрантів на шляху до ЄС.

Усе це свідчить про необхідність перегляду сучасної концепції реадмісії. Як в цілому, так і щодо деяких країн, зокрема. Приміром, доцільно було би розробити дієві механізми впровадження політики реадмісії для країн, які знаходяться у стані війни та, відповідно, потребують більшої підтримки з боку ЄС.

На наш погляд, удосконалення європейської політики реадмісії має неабияке значення для світової спільноти, у тому числі для України, як її складової. Адже станом на сьогодні наша держава вже має у цій сфері певні здобутки та, попри війну, продовжує впевнено крокувати у напрямку євроінтеграційного курсу.

## **АНОТАЦІЯ**

В умовах сьогодення дедалі більш вагомим значення для світової спільноти набуває питання спільної боротьби з нелегальною міграцією, невід'ємною складовою якої є європейська концепція реадмісії. Доволі високу ефективність у цій сфері проілюстрували реадмісійні угоди, які дають змогу в обмежені строки повертати мігрантів з неврегульованим правовим статусом у країни їх громадянства або постійного проживання. Обравши курс євроінтеграції, приєдналася до цієї боротьби і наша держава. Проте, попри доволі тривалу історію розвитку, сучасну європейську політику реадмісії не можна визнати досконалою. Адже вона не позбавлена низки недоліків, які у ході її реалізації призводять до виникнення певних ризиків, що є викликами для сучасної світової спільноти. Разом з тим, зважаючи на ефективність реадмісії в аспекті протидії явищу нелегальної міграції доцільність її подальшого впровадження не викликає сумнівів. Усе це свідчить про необхідність перегляду сучасної концепції реадмісії. Як в цілому, так і щодо деяких країн, зокрема. Тому нині удосконалення європейської політики реадмісії має неабияке значення для світової спільноти, у тому числі для України, як її складової.

## **ЛІТЕРАТУРА**

1. Васечко В. О. Реадмісія осіб як один із факторів інтеграції України до ЄС. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/22170/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2030.06.2022\\_p09-10.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/22170/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2030.06.2022_p09-10.pdf)
2. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>

news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-ye-odnim-iz-najefektivnishih-uporivnyanni-z-vikonannyam-analogichnih-ugod-mizh-yes-ta-inshimi-derzhavami

3. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2022 рік. URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit\\_pro\\_vykona\\_nnya\\_ugody\\_pro\\_asociaciyu\\_za\\_2022\\_rik.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit_pro_vykona_nnya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik.pdf)

4. Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС України від 16.02.2015 року № 158. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/351387\\_\\_351452](https://zakononline.com.ua/documents/show/351387__351452)

5. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

7. Конвенція про статус біженців від 1951 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text)

8. Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія Міжнародні відносини*. 2012. № 30. С. 189–200.

9. Олійник С. М. Міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / ВНЗ «Національна академія управління»; Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ, 2019. 216 с.

10. Постанова Верховного Суду від 19 листопада 2019 року у справі № 826/2430/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85902361>

11. Представники Державної міграційної служби взяли участь у Чотирнадцятому засіданні Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС». URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/11666.html>

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24.02.2023 року № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>

13. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text)

14. Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014 – 2022. URL: [https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final\\_report\\_aa\\_ucerp\\_2023\\_ukr-2.pdf](https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final_report_aa_ucerp_2023_ukr-2.pdf)

15. Cassarino J.-P. A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System. *The International Spectator*. 2014. №49(4). P. 130-145

16. Coleman N. European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights. Brill, 2009. 408 p.

17. Communication from the commission to the council and the European parliament on a community return policy on illegal residents.

Brussels, 14.10.2002 com (2002) 564 final. URL: <https://eurlex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2002:0564:fin:en:pdf>

18. Giuffrè M. (Obligation to readmit? The relationship between interstate and EU readmission agreements. Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press. 2016. P. 263–287.

19. Gromovs J. EC visa facilitation agreements and readmission agreements-state of play and future perspectives, in: M. Maes, M-C. Foblets, Ph. De Bruycker (eds), External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy, Brussels: Bruylant, 2011. P. 221–249.

20. Jaroszewicz M. The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: an assessment of Ukraine’s readiness. OSW Commentary, 2011. No. 45. URL: [http://aei.pitt.edu/58302/1/commentary\\_45\\_0.pdf](http://aei.pitt.edu/58302/1/commentary_45_0.pdf)

21. Naumenko N. Legal nature of the implementing protocols to the EU Readmission Agreements (in the case of Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. P. 296–301.

22. Nicolosi S. F. Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination? *European Journal of Migration and Law*. 2020. № 22(4). P. 467-491.

23. Peers S. The revised EU visa code: controlling EU borders from a distance, *EU Law Analysis*, 17 April 2019. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-revised-eu-visa-code-controlling-eu.html>

24. Rais M. European Union readmission agreements. 2016. URL: <https://www.fmreview.org/destination-europe/rais>

25. Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>

26. Regulation (EU) 2019/1155, Art 25a.

27. Special Report No 17/2021: EU readmission cooperation with third countries: Relevant actions yielded limited results. URL: <https://reliefweb.int/report/world/special-report-no-172021-eu-readmission-cooperation-third-countries-relevant-actions>

28. Stutz P., Trauner F. The EU’s ‘return rate’ with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference. *International Migration*. 2022. №60(3). P. 154–172.

#### **Information about the author:**

**Kazik Tetiana Viktorivna,**

Postgraduate Student

“KROK” University

30–32, Tabirna str., Kyiv, 03113, Ukraine