

---

## СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА РЕАДМИССИИ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О.С. Кажаяева

Кафедра международного права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

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

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

«Рeadмиссия» происходит от английского глагола *to readmit*, что означает «принимать назад» [5. С. 663]. Согласно Руководству по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков, разработанному Международной организацией по миграции (МОМ) в 2009 г., реадмиссия — «действие государства, разрешающего повторный въезд лица (собственных граждан, иностранных граждан или лиц без гражданства), о котором стало известно, что оно (данное лицо) незаконно въехало, пребывает или проживает на территории другого государства» [8. С. 13].

Соглашения о реадмиссии прежде всего устанавливают «взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны» [1. С. 48]. Эти соглашения «предусматривают создание технических возможностей для управления процедурой и операциями по перемещению, установление правил перемещения, затрат, защиты данных и соблюдение прочих международных прав и обязательств» [3. С. 117].

Правовое регулирование реадмиссии выходит за рамки юрисдикции одного государства, так как «вопросы реадмиссии касаются внешней для государств миграции и могут быть решены только совместными усилиями всех заинтересованных стран посредством заключения международных соглашений» [2. С. 18].

Согласно нормам обычного международного права государства обязаны принимать обратно своих граждан [4. С. 303]. Однако в силу различных обстоятельств государства, запрашивающие и запрашиваемые, заинтересованы в осуществлении реадмиссии в совершенно различной степени. Если для запраши-

вающих государств ценно именно удаление незаконных мигрантов со своей территории, то запрашиваемые государства часто требуют явного преимущества или выгод в обмен на заключение соглашений о реадмиссии [12. С. 39]. Таким образом, можно говорить о том, что запрашиваемые государства обычно рассматривают заключение соглашений о реадмиссии как возможность для продвижения своих интересов в других областях политики.

На практике в процессе разработки, заключения и реализации договоров о реадмиссии между различными государствами возникают несколько типичных проблемных вопросов:

- «финансовые затраты, связанные с расходами на выявление, задержание лиц, подлежащих реадмиссии, документальное обеспечение процесса реадмиссии, содержание лиц в специальных учреждениях, передачу принимающему государству;
- различия в подходах к регулированию вопросов миграции;
- трудности в гармонизации миграционного законодательства, обусловленные особенностями национальных правовых систем;
- несовершенство механизмов межведомственного взаимодействия;
- отсутствие единой системы учета мигрантов и эффективного информационного обмена между заинтересованными ведомствами государств» [7. С. 114–124].

Государства также могут столкнуться с многочисленными злоупотреблениями со стороны мигрантов в части заявления ходатайств о предоставлении убежища или признания беженцем, а также со случаями, когда невозможно установить гражданство лица, его последнее место жительства, или когда лицо не имеет гражданства какого-либо государства [7. С. 118].

Перечисленные проблемы, возникающие при заключении данных соглашений, однако, не перечеркивают значимости таких соглашений для государств в деле международно-правового регулирования миграции.

Относительно хронологических рамок возникновения договоров о реадмиссии в международной практике имеются различные точки зрения.

При этом необходимо отметить, что любая классификация отражает индивидуальный подход автора к тому или иному вопросу.

Что же касается классификации или выделения этапов становления института реадмиссии, то здесь необходимо учитывать, что некоторые авторы подходят к выделению этапов возникновения договоров о реадмиссии с той точки зрения, что европейские государства начали включать положения о реадмиссии в свои соглашения с другими государствами еще до образования такой организации, как ЕС, и формирования института реадмиссии как такового в рамках Европейского Союза. Другие ученые при выделении этапов становления института реадмиссии в рамках Европейского Союза отталкиваются от начала ведения политики непосредственного регулирования реадмиссии государствами-членами Европейского Союза.

Согласно одной из точек зрения, представленной Нильсом Колманом в его монографическом труде «Европейская политика реадмиссии. Интересы третьих государств и права беженцев», договоры о реадмиссии начали заключаться между европейскими странами еще в начале XIX в. [12. С. 384].

Другая точка зрения представлена в труде профессора А.Х. Абашидзе и Е.В. Киселевой «Реадмиссия в отношениях России и ЕС: перспективы заключения соглашения» [1. С. 48–54]. Согласно данной точке зрения, институт реадмиссии возник после Второй мировой войны, когда государства «начали заключать между собой соглашения о контроле за границами и обращении с незаконно прибывшими лицами» [1. С. 48]. Подобной же точки зрения придерживается также А. Сутормина, по мнению которой «реадмиссия — новый институт в международном праве, данное понятие существует со второй половины XX в.» [9. С. 114].

Безусловно, нельзя не учитывать при рассмотрении вопроса о становлении института реадмиссии в Европейском Союзе заключение европейскими государствами отдельных соглашений о реадмиссии до момента формирования института реадмиссии как такового, так как возникновение института реадмиссии было не спонтанным и формирование отдельных составляющих данного института происходило в определенные исторические периоды.

В настоящей статье этапы становления и развития института реадмиссии рассматриваются вслед за Нильсом Колманом, ибо его весьма узкая по теме монография объективно содержит больше фактического материала по данному вопросу.

Европейские государства начали заключать соглашения о реадмиссии с начала XIX в. Эти соглашения касались высылки незаконных иммигрантов путем установления обязательств и процедур в отношении реадмиссии между договаривающимися сторонами [12. С. 1].

Наиболее ранними двусторонними соглашениями, касающимися реадмиссии, называются соглашения 1818 и 1819 гг., заключенные между Пруссией и другими германскими государствами [12. С. 12].

В качестве другого примера можно привести соглашение, заключенное между Нидерландами и Германией 7 ноября 1906 г. Данное соглашение устанавливало, что договаривающиеся государства обязались «открыть свои территории» для иностранцев. Оно было направлено на «ограничение полномочий по высылке голландских граждан из Германии и наоборот» [12. С. 13].

В целом можно отметить, что большое количество соглашений о реадмиссии было заключено европейскими государствами в период с начала XIX в. до Второй мировой войны [12. С. 11].

Нильс Колман уточняет, что после Второй мировой войны соглашения о реадмиссии все чаще стали содержать положения о реадмиссии граждан третьих стран, тогда как более ранние соглашения в основном были сосредоточены на приеме собственных граждан [12. С. 11].

С 1950-х по 1960-е гг. западноевропейские государства начинают регулировать перемещения лиц между определенными территориями посредством заключения соглашений о реадмиссии [12. С. 11]. Например, это было актуально для государств, входящих в такое объединение, как БЕНИЛЮКС.

Можно выделить несколько характерных черт соглашений о реадмиссии данного периода:

– «ограниченное практическое применение, что было связано с трудностями в выполнении требований доказывания незаконного пересечения границ между договаривающимися государствами для установления обязательств по реадмиссии;

– отсутствие признания государствами миграции в качестве проблемы, требующей неотложного решения» [12. С. 16].

В 90-е гг. XX в. государства — члены Европейского Союза постепенно отменяют визовые требования к гражданам государств Центральной Европы, а соглашения о реадмиссии становятся так называемым средством защиты территорий и интересов принимающих государств.

Кроме того, в 90-е гг. реадмиссия становится важной еще и в связи с продвижением идеи европейской интеграции и с увеличением миграционных потоков в Западную Европу [12. С. 17].

Государства — члены Европейского Союза заключают двусторонние соглашения, непосредственно регулирующие вопросы реадмиссии в отношении граждан договаривающихся сторон (например, соглашение, заключенное между Германией и Вьетнамом в 1995 г., соглашение Италии с Алжиром 2000 г. и так далее), а также граждан третьих стран [11. С. 13]. В то же время нельзя забывать, что ст. 4(3) Договора об учреждении Европейского Союза 1992 г., заменившая ст. 10 Договора об учреждении Европейского Сообщества, содержит положение, согласно которому государства-члены должны «воздерживаться от принятия любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей Союза» [11. С. 17].

Соглашения о реадмиссии, заключенные с начала 90-х гг., как правило, регулировали реадмиссию мигрантов из страны назначения в страну происхождения [12. С. 39].

Если же говорить относительно компетенции Европейского Союза в области заключения соглашений о реадмиссии, то в начале 90-х гг. данная компетенция Европейского Союза еще не была письменно зафиксирована. Но в этот период Европейский Союз предпринимал попытки привлечения третьих стран к заключению соглашений о реадмиссии и согласования содержания двусторонних договоров государств-членов [12. С. 19].

Соглашения о реадмиссии, заключенные в 90-е гг. между государствами — членами Европейского Союза и третьими странами, которыми, как правило, были страны Центральной и Восточной Европы, имеют ряд отличий от ранее заключенных соглашений.

Во-первых, основной акцент в таких соглашениях был сделан на включение обязательств по реадмиссии граждан третьих стран. Во-вторых, при обнаружении лиц, проживающих на территории государств — членов Европейского Союза без соответствующих разрешений было достаточно доказать более раннее присутствие лица в другом договариваемом государстве, чтобы начать осуществление процедуры реадмиссии, тогда как в более ранних соглашениях о реадмиссии требовалось определить время и место незаконного пересечения границ для установления обязательств по реадмиссии.

Как правило, соглашения о реадмиссии содержат формальную или ускоренную процедуры. Формальная процедура применяется, когда «факт незаконного проникновения или пребывания был установлен после прошествия некоторого времени со дня совершения», а ускоренная процедура — «обычно при задержании на пункте пограничного контроля» [3. С. 118].

С 1995 г. Европейский Союз стал рекомендовать государствам-членам включать так называемые «оговорки о реадмиссии» (*«readmission clauses»*) в соглашения с третьими государствами, напрямую не регулирующие данную область отношений [12. С. 1].

В том же году Совет Европейского Союза впервые рекомендовал государствам-членам использовать «руководящие принципы» для разработки протоколов, которые предназначены для обеспечения реализации соглашений о реадмиссии и содержат «процедуры реадмиссии при заходе в порты, максимальный срок для выдворения лиц, незаконно въехавших на территорию государства, и задержанных в приграничном районе, перечень средств, предназначенных для идентификации и предположения возможного гражданства лица, подлежащего реадмиссии» [11. С. 15].

С вступлением в силу в мае 1999 г. Амстердамского договора не только государства-члены получили возможность заключать соглашения о реадмиссии, но и Европейский Союз приобрел соответствующую компетенцию [12. С. 1].

Государства-члены в определенный исторический момент стали уже не в состоянии «адекватно реагировать на возрастающие трудности в области возвращения, что также было связано с тем, что некоторые третьи страны отказывались сотрудничать по политическим мотивам» [12. С. 55]. В свою очередь, Европейский Союз, используя свой политический вес, мог способствовать и поощрять третьи страны в области заключения соглашений о реадмиссии. Иными словами, соглашения о реадмиссии стали заключаться Европейским Союзом с третьими странами «параллельно с соглашениями об упрощении или полной отмене визового режима», например, соглашения, заключенные с балканскими странами (Македония, Сербия, Черногория, Албания, Босния и Герцеговина), Гонконгом, Макао и так далее [9. С. 115].

Также, после принятия Амстердамского договора, Европейская Комиссия приняла «стандартный подход к ведению переговоров по заключению соглашений о реадмиссии с третьими странами для выработки окончательных вариантов текстов данных соглашений, имеющих много общих черт» [11. С. 14], а уже

в ноябре 2004 г. данный «стандартный подход» был рекомендован Советом Европейского Союза государствам-членам для использования в проведении двусторонних или многосторонних переговоров с третьими странами по заключению соглашений о реадмиссии [11. С. 15].

В 1998 г. Совет ЕС создал Рабочую группу (высокого уровня) по вопросам убежища и миграции. Работа данного органа Совета была ориентирована на «борьбу с основными причинами миграции», а также составлению планов действий для определенных стран, где осящались такие сложные вопросы, как «возвращение и реадмиссия мигрантов в эти страны и оценка существующих соглашений о реадмиссии» [12. С. 24]. Создание Рабочей группы по вопросам убежища и миграции является уникальной попыткой объединения государственных служащих из различных областей политики государств — членов Европейского Союза для рассмотрения проблем миграции.

Таким образом, можно проследить попытку Европейского Союза согласовать единую политику предоставления убежища и миграционную политику, что было подтверждено в принятых заключениях специального заседания Европейского Союза в Тампере в 1999 г. [11. С. 16].

В то же время «новый подход к иммиграционной политике, выработанный в Тампере, содержал элемент сотрудничества с третьими странами, то есть сделан был акцент на “внешнем измерение” пространства свободы, безопасности и правосудия» [6. С. 14].

Расширение полномочий Европейского Сообщества в сфере миграции также отражено в ст. 63(3)(b) Договора об учреждении Европейского Сообщества в редакции Ниццкого договора 2001 г.: «Совет ... должен принять ... меры, касающиеся иммиграционной политики в следующих вопросах: ...незаконная иммиграция и незаконное проживание, включая репатриацию лиц, незаконно находящихся на территории государств-членов» [11. С. 16].

25 июня 2008 г. Европейский парламент и Совет ЕС приняли Директиву № 10737/08 о единых стандартах и процедурах государств — членов Европейского Союза по возвращению незаконно прибывающих граждан третьих стран. Данный правовой документ «заложил минимальные стандарты обращения с лицами, подлежащими высылке в порядке реадмиссии, но и обеспечил стимулирование добровольного возвращения нелегальных иммигрантов» [2. С. 21].

Вступивший в силу в 2009 г. Договор о функционировании Европейского Союза содержит ст. 4, согласно которой «свобода, безопасность и справедливость» относятся к вопросам совместного ведения [10], а также — логически — к вопросам совместного ведения относится и реадмиссия [11. С. 17].

Необходимо отметить также ст. 2(2) Договора о функционировании ЕС, где говорится о том, что «когда Договоры предоставляют Союзу совместную с государствами-членами компетенцию в определенной сфере, и Союз, и государства-члены могут законодательствовать и принимать юридически обязательные акты в данной сфере. Государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользоваться своей компетенцией. Государства-

члены вновь осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз решил прекратить осуществление своей компетенции» [10].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государства — члены Европейского Союза не будут осуществлять свою компетенцию в области реадмиссии, пока Европейский Союз ведет переговоры или заключает соглашение о реадмиссии от имени Союза с определенной третьей страной [11. С. 17], но это абсолютно не означает, что государства-члены лишаются возможности осуществлять свою компетенцию в области реадмиссии в целом.

Очевидно, что Европейская Комиссия осуществляет посредничество при заключении соглашений о реадмиссии, но данные соглашения реализуются на двустороннем уровне между конкретными государствами-членами и заинтересованными третьими странами [11. С. 18].

Каждое соглашение Европейского Союза о реадмиссии предусматривает создание Совместного комитета по реадмиссии в составе представителей Европейской комиссии, при содействии экспертов от государств-членов и представителей третьих стран [11. С. 20]. Данные Совместные комитеты несут ответственность за содействие установлению регулярного обмена информацией по вопросам применения и толкования соглашений Европейского Союза о реадмиссии между отдельными государствами-членами и третьими странами [11. С. 21]. В то же время государства-члены должны ставить в известность соответствующие Совместные комитеты по реадмиссии о принятых исполнительных протоколах или о последующих поправках в исполнительные протоколы для их вступления в силу [11. С. 21].

Необходимо отметить, что государства-члены должны регулярно уведомлять Комиссию, Совет и Европейский парламент о планируемых ими переговорах о заключении соглашений о реадмиссии с третьими странами, а также о текущих двусторонних соглашениях, касающихся реадмиссии [11. С. 20].

Также ст. 79 Договора о функционировании Европейского Союза определяет компетенцию Союза в области реадмиссии: «...Европейский парламент и Совет, действуя в соответствии с обычной законодательной процедурой, должны принять меры в следующих областях: ...нелегальная иммиграция и незаконное проживание на территории государств-членов, в том числе выдворение и репатриация незаконно проживающих лиц (п. 2 (с)). Союз может заключать с третьими странами соглашения, предусматривающие реадмиссию в страны происхождения или в страны отправления тех граждан третьих стран, которые не отвечают или перестали отвечать условиям въезда, нахождения или проживания на территории одного из государств-членов» [10].

Протокол № 25, являющийся приложением к Договору об учреждении Европейского Союза и Договору о функционировании Европейского Союза, предусматривает, что компетенция Союза определенным образом ограничена: «когда Союз принимает меры в определенной области, его компетенция осуществляется в пределах определенных ситуаций или обстоятельств, которые регулируются Союзом, поэтому она не носит неограниченный характер» [11. С. 18].

В 2010 г. государства — члены Европейского Союза приняли Программу «Открытая и безопасная Европа, которая служит своим гражданам и защищает их» на период 2010–2014 гг. [13].

В первую очередь данная Программа говорит о том, что «внешнее измерение миграционной политики Союза направлено на установление диалога и партнерских отношений с третьими странами, основанных на взаимных интересах» [13].

Программа также содержит положения, согласно которым Европейский Союз будет продолжать развивать политику в области интегрированного пограничного контроля и визовой политики, а также будет проводить в рамках общей миграционной политики эффективную и устойчивую политику возвращения [13].

Согласно вышеизложенному материалу первоначально только государства — члены Европейского Сообщества, а в дальнейшем Европейского Союза, имели компетенцию в области заключения соглашений о реадмиссии. Лишь с вступлением в силу Амстердамского договора в 1999 г. Европейский Союз наравне с государствами-членами стал принимать активное участие в области заключения такого рода соглашений с третьими странами.

На сегодняшний день общая политика реадмиссии ЕС должна способствовать борьбе с нелегальной иммиграцией, содействию возвращения граждан третьих стран в страны их происхождения, «созданию группы третьих стран, ответственных за транзитную миграцию», а также расширению числа стран, которые в состоянии принимать иммигрантов [12. С. 57].

В то же время общая компетенция Европейского Союза и государств-членов в области реадмиссии должна осуществляться на основе принципа добросовестного сотрудничества и при соблюдении общих принципов права Европейского Союза (правовой определенности, оправданного ожидания, эффективных средств правовой защиты, соразмерности и соблюдения основных прав) [11. С. 18].

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А., Киселева Е.* Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // *Обозреватель*. — 2004. — № 2. — С. 48–54.
- [2] *Андриченко Л.В.* Проблемы правового регулирования реадмиссии // *Журнал российского права*. — 2010. — № 3. — С. 18–30.
- [3] *Киселева Е., Абашидзе А.* *Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС*. — LAP LAMBERT Academic Publishing, KG, 2010.
- [4] *Кузнецов В.И., Тузмухамедов Б.Р.* *Международное право*. — М.: Норма, 2007.
- [5] *Малько А.В.* *Большой юридический словарь*. — М.: Проспект, 2009.
- [6] *Потемкина О.Ю.* *Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза*. — М.: Гриф и К, 2011.
- [7] *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // *Журнал российского права*. — 2010. — № 4. — С. 114–124.



- [8] Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения (Т. 1). — М.: Бюро Международной организации по миграции в Москве, 2009.
- [9] *Сутормина Л.* Диалог России с Европейским Союзом об отмене виз // *Мировая экономика и международные отношения.* — 2011. — № 9. — С. 114–120.
- [10] *Четвериков А.О.* Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
- [11] *Cassarino J.-P.* Readmission policy in the European Union. European Parliament. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14957/EP\\_ReadmissionPolicy\\_en.pdf?sequence=4](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14957/EP_ReadmissionPolicy_en.pdf?sequence=4).
- [12] *Coleman N.* European readmission policy. Third country interests and refugee rights. — Leiden: Koninklijke Brill NV, 2009.
- [13] The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:EN:NOT>.

## **FORMATION OF THE INSTITUTE OF READMISSION WITH IN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION**

**O.S. Kazhaeva**

The Department of International Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article deals with the development of the institute of readmission within the European Union. The paper identifies the obstacles to the conclusion of such agreements, as well as features of the shared competence of the European Union and its Member States in the field of readmission.

**Key words:** international law, migration of people, combatting illegal migration, European Union, readmission.

### **REFERENCES**

- [1] *Abashidze A., Kiseleva E.* Readmissiya v otnosheniyakh Rossii i ES // *Obozrevatel'*. — 2004. — № 2. — С. 48–54.
- [2] *Andrichenko L.V.* Problemy pravovogo regulirovaniya readmissii // *Zhurnal rossiyskogo prava.* — 2010. — № 3. — С. 18–30.
- [3] *Kiseleva E., Abashidze A.* Mezhdunarodnoe pravo i bezvizovyy rezhim mezhdru Rossiy i ES. — LAP LAMBERT Academic Publishing, KG, 2010.
- [4] *Kuznetsov V.I., Tuzmukhamedov B.R.* Mezhdunarodnoe pravo. — М.: Norma, 2007.
- [5] *Mal'ko A.V.* Bol'shoy uridicheskiy slovar'. — М.: Prospekt, 2009.
- [6] *Potemkina O.U.* Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeyskogo Souza. — М.: Grif i K, 2011.
- [7] *Plugina I.V.* Problemy zaklucheniya i realizatsii soglasheniy o readmissii: mezhdunarodno-pravovoy aspekt // *Zhurnal rossiyskogo prava.* — 2010. — № 4. — С. 114–124.

- [8] Rukovodstvo po readmissii dlya ekspertov i spetsialistov-praktikov: Opyt izbrannykh stran po voprosam readmissii i vozvrascheniya (T. 1). — M.: Buro Mezhdunarodnoy organizatsii po migratsii v Moskve, 2009.
- [9] *Sutormina L.* Dialog Rossii s Evropeyskim Souzom ob otmene viz // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. — 2011. — № 9. — S. 114–120.
- [10] *Chetverikov A.O.* Dogovor o funktsionirovanii Evropeyskogo Souza. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
- [11] *Cassarino J.-P.* Readmission policy in the European Union. European Parliament. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14957/EP\\_ReadmissionPolicy\\_en.pdf?sequence=4](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14957/EP_ReadmissionPolicy_en.pdf?sequence=4).
- [12] *Coleman N.* European readmission policy. Third country interests and refugee rights. — Leiden: Koninklijke Brill NV, 2009.
- [13] The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:EN:NOT>.