

УДК 341.1/8



Паукова Ю.В.

Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: некоторые вопросы заключения и реализации Соглашений ЕС о реадмиссии

Паукова Юлия Викторовна, кандидат юридических наук, заместитель начальника Управления по вопросам гражданства Федеральной миграционной службы

E-mail: uraukova@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые вопросы заключения соглашений ЕС о реадмиссии¹, являющихся средством борьбы с незаконной миграцией. Исследованы проблемы, с которыми сталкивается ЕС в ходе реализации соглашений о реадмиссии; рассмотрено осуществление мониторинга реализации таких соглашений.

Ключевые слова: реадмиссия, незаконная миграция, иностранный гражданин, лицо без гражданства, пространство свободы, безопасности и правосудия, Европейский Союз.

Незаконная миграция продолжает оставаться основной составляющей в общем потоке миграции в Евросоюзе. Учитывая ее незаконный характер, отсутствуют достоверные сведения о количестве незаконных мигрантов в ЕС, по оценкам насчитывается от 2 млн. до 4,5 млн. человек². Нелегальная иммиграция (наравне с торговлей людьми) давно стала вызовом безопасности не только отдельных стран, но и ЕС в целом³. Для противодействия незаконной миграции ЕС активно использует практику заключения соглашений о реадмиссии с другими странами, которые способствуют оперативному возвращению иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Евросоюза, в государства гражданства, пребывания, проживания или государства, с территории которого такие лица незаконно прибыли. В этой связи международные договоры о реадмиссии считаются одними из наиболее эффективных инструментов борьбы с незаконной миграцией.

Амстердамский договор, вступивший в силу в 1999 г., провозгласил приоритетной задачей ЕС формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия»⁴, которое включает, наравне с иными направлениями сотрудничества, иммиграционную политику. Так, в соответствии с Амстердамским договором к компетенции Европейского сообщества были отнесены вопросы иммиграционной политики, в том числе вопросы возвращения незаконных мигрантов⁵. В этой связи Совет ЕС выдал Еврокомиссии мандат на переговоры с 18 государствами, не входящими в ЕС⁶. После вступления в силу Лиссабонского договора для заключения соглашений о реадмиссии появилась четко определенная правовая база⁷.

Каждое соглашение о реадмиссии, заключенное Европейским Союзом, реализуется на двусторонней основе между государством-членом ЕС и соответствующей страной, с которой заключается исполнительный про-

¹ Рeadмиссия (англ. принимать назад) – согласие государства на повторный приём на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат высылке из другого государства. «Доктринальное» определение понятия реадмиссия может быть следующим: передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными. Это «калька» с определения, данного в ст. 1 Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.) (Бюлл. международных договоров. 2007. № 8. С. 42–61). (Прим. ред.).

² Figures are from the EU funded CLANDESTINO project for 2008. См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Brussels, 30.5.2012, COM(2012) 250 final. P. 4.

³ Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2011. С. 160.

⁴ См. Европейская интеграция: учебник / Под. ред. О.В. Буториной. М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 256.

⁵ См.: Article 63 of the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts. Official Journal C 340, 10 November 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements. Brussels, 23.2.2011, COM(2011) 76 final. P. 2.

⁷ См.: Article 79 (3) of the Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 83/1, 30 March 2010.

токол, содержащий конкретные процедуры реализации такого соглашения о реадмиссии.

Положения соглашений ЕС о реадмиссии соответствуют общепризнанной международной практике: каждое государство вправе высылать иностранных граждан, незаконно находящихся на его территории, и должно принимать обратно своих собственных граждан. В случае заключения соглашения о реадмиссии государство обязано принять своего гражданина не только в связи с его правом на беспрепятственное возвращение в свою страну, но и в связи со взятыми на себя международными обязательствами. При отсутствии взаимодействия между компетентными органами государств возвращение лиц, не имеющих законных оснований для нахождения на территории какого-либо государства, может быть затруднено. Международные договоры о реадмиссии посредством межгосударственного взаимодействия способствуют установлению наличия гражданства, выдаче необходимых документов для въезда лиц, подлежащих реадмиссии, на территорию запрашиваемого государства, а также передаче лиц.

Вместе с тем, реадмиссия граждан государств, не являющихся сторонами соглашения о реадмиссии, т.н. граждан третьих стран и лиц без гражданства (далее – граждане третьих государств) не составляет обязательств по международному праву. Передача и прием таких лиц на основании соглашений о реадмиссии является дополнительным обязательством, которое принимает на себя государство. Как справедливо отмечает Жан-Пьер Кассарино, указание на реадмиссию как своих граждан, так и граждан третьих стран расширяет масштаб сотрудничества двусторонних соглашений о реадмиссии¹.

Международные договоры о реадмиссии также содержат положения об ускоренной процедуре реадмиссии, осуществляемой, как правило, пограничными органами, для которой характерны сокращенные сроки направления и рассмотрения ходатайств о реадмиссии, подготовленных в отношении незаконно находящихся на территории государства лиц, выявленных в приграничном районе.

Помимо самой процедуры реадмиссии граждан государств сторон и граждан третьих государств (в том числе посредством реадмиссии по ускоренной процедуре) соглашения ЕС о реадмиссии закрепляют процедуру транзита, предусматривающую направление отдельного ходатайства о транзите с целью осуществления транзитного проезда через территорию какого-либо государства.

Законодательством различных государств, в том числе и стран – членов ЕС, предусматриваются различные способы удаления лиц со своей территории, не предполагающие межгосударственного сотрудничества в области реадмиссии. При этом решения принимаются как в административном, так и в судебном порядке, например, депортация или выдворение².

Важные процессуальные гарантии для лиц, подлежащих высылке с территории ЕС, установлены в Директиве 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС от 16 декабря 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран»³ (далее – Директива о возвращении), в соответствии с которой государства-члены ЕС к концу 2010 г. внесли изменения в свое национальное законодательство.

Директива о возвращении уделяет большое внимание основным правам человека и следует принципам, которые признаны, в частности, Хартией Европейского Союза об основных правах, Конвенцией о правах ребенка, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также Конвенцией о статусе беженцев с изменениями, внесенными Протоколом от 31 января 1967 г.

Соглашения ЕС о реадмиссии носят двусторонний характер и применяются как для передачи, так и приема незаконных мигрантов между государствами – участниками соглашения.

ЕС является привлекательным для многих людей, стремящихся обосноваться на его территории. В этой связи превалирует поток ходатайств о реадмиссии в отношении незаконно находящихся лиц от государств-членов ЕС другим странам, а не наоборот. Так, например, в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.) (далее – Соглашение Россия – ЕС о реадмиссии) в адрес России из государств ЕС с начала реализации соглашения (с октября 2007 года) по состоянию на первый квартал 2013 г. поступило 8552 ходатайства о реадмиссии в отношении лиц, предположительно являющихся гражданами России, прибыло 1512 человек. Тогда как за этот же период реализации соглашения о реадмиссии Россией в государства – члены ЕС направлено 23 ходатайства о реадмиссии, передано 18 человек⁴. Европейский Союз с целью стимулирования других стран к заключению соглашений о реадмиссии предлагает подписание таких соглашения «в пакете» с соглашениями об упрощении взаимных визовых поездок граждан сторон.

Учитывая заинтересованность государств к упрощению визового режима с государствами – членами ЕС, они активно идут навстречу в деле заключения соглашений о реадмиссии. Так, например, идея проведения переговоров с ЕС об упрощении визового режима стала одной из главных целей, стоящих перед властями Молдовы. При этом отмечают, что потенциальный успех обязательно придаст силу проевропейским и демократическим силам, придаст дополнительные стимулы для ускоренного реформирования, поможет Молдове стать привлекательной в глазах ее граждан, проживающих в Приднестровском регионе, и укрепить статус ЕС и роль государства⁵.

¹ Readmission Policy in the European Union, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, citizens' rights and constitutional affairs. P. 13–14. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2010/sep/ep-study-eu-readmission.pdf>.

² Readmission Policy in the European Union. P. 12

³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. Official Journal of the European Union. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:pdf>.

⁴ См.: Реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=63388.

⁵ Chirila V. Moldova – EU Visa Liberalisation Dialogue: achievements, current realities and prospects. P. 1. URL: http://www.border.gov.md/files/Visa_Dialogue.pdf.

Вместе с тем Еврокомиссия указывает, что оценка соглашений ЕС об облегчении визового режима¹ показывает, что реализация этих соглашений не приводит к росту незаконной миграции в ЕС из соответствующих стран. У стран-членов ЕС по-прежнему остается полный контроль над тем, кому выдавать визы, а кому отказывать в выдаче. Такой вывод вместе с общим улучшением практики выдачи виз в соответствии с Визовым кодексом свидетельствует, что соглашения об облегчении визового режима могут создать необходимые стимулы для участия в переговорах о реадмиссии, не создавая при этом риска увеличения незаконной миграции². Таким образом, заключение соглашений об упрощении взаимных визовых поездок граждан сторон «в пакете» с соглашениями о реадмиссии является одним из политических рычагов воздействия на другие страны с целью заключения соглашений о реадмиссии.

Европейская Комиссия рекомендовала использовать для стимулирования других государств к заключению соглашений о реадмиссии финансовую помощь, а также интегрировать обязательства по реадмиссии в рамочные соглашения с другими странами с возможностью (при несоблюдении обязательств по реадмиссии) применения санкций по отношению к партнерским государствам, которые в недостаточной мере сотрудничают в области борьбы с незаконной миграцией³.

Европейским Союзом заключено 13 соглашений о реадмиссии⁴. Международные договоры в области реадмиссии используются в качестве одного из эффективных средств борьбы с нелегальной миграцией не только в рамках сотрудничества на уровне ЕС с другими странами, но и в рамках двустороннего сотрудничества государств-членов ЕС с другими странами.

Рассматривая эволюцию положений соглашений ЕС о реадмиссии, необходимо отметить, что они становятся более проработанными и детализированными благодаря накопленному Еврокомиссией опыту в переговорах и расширяющейся практике государств-членов ЕС в их применении. Соглашения различаются сроками осуществления отдельных действий сторон, наличием и продолжительностью переходных периодов и ссылками на международные соглашения⁵. Причина того, что тексты соглашений о реадмиссии варьируются, кроется в том, что в государствах, с которыми ЕС заключает соглашения, действует различное законодательство, а также не везде созданы автоматизированные базы данных, позволяющие оперативно получать необходимую информацию.

Необходимо отметить, что соглашения ЕС о реадмиссии не устанавливают критерии незаконного пребывания лиц на территории государств сторон, это – компетенция каждого конкретного государства. Находится ли человек в стране на законном основании или без такового, определяется соответствующим административным или судебным решением о высылке, которое принимается на законном основании и с учетом предусмотренных законодательством процессуальных гарантий. Вместе с тем Директивой о возвращении были кодифицированы некоторые положения, касающиеся высылки незаконных мигрантов с территории Евросоюза. В частности, установлен предельный срок содержания в учреждениях закрытого типа иностранных граждан. При этом каждое государство продолжает самостоятельно решать, например, вопрос урегулирования статуса лица либо его высылки. Таким образом, директива позволяет государствам-членам ЕС «выбирать формы и методы выполнения утвержденных стандартов, оставляя поле для маневра с учетом различных масштабов миграционного давления, в том числе размеров нелегальной иммиграции в той или иной стране»⁶.

Как отмечает М. Гайюффер, реальной опасностью в эпоху «войны с террором» становится то, что государства начинают неоправданно делать упор на неясные и меняющиеся интересы национальной безопасности в ущерб защите основных прав мигрантов⁷.

Вместе с тем, посредством Директивы о возвращении, затрагивающей и вопросы реадмиссии, частично были закреплены на уровне ЕС некоторые вопросы, касающиеся борьбы с незаконной миграцией государствами – членами ЕС, в том числе гарантирующие соблюдение прав мигрантов. Можно спрогнозировать, что ЕС будет продвигаться на пути гармонизации законодательства в обозначенной области в государствах – членах ЕС. В то же время, учитывая различие миграционных потоков и их направленность в государствах – членах ЕС, на сближение законодательства в названной сфере потребуется не одного десятилетия.

Европейская Комиссия в своем Коммюнике Европейскому Парламенту и Совету ЕС отмечает, что реализация соглашений о реадмиссии ЕС в части реадмиссии собственных граждан эффективна в борьбе с незаконной миграцией. Данные, которые были представлены странами-членами ЕС⁸, указывают на значительное количество ходатайств о реадмиссии, направленных практически во все страны, с которыми заключены соответствующие соглашения. Степень их удовлетворения колеблется от 50% до 80–90% и выше (Украина, Республика Молдова, Бывшая Югославская Республика Македония), что играет важную роль в предотвращении незаконной миграции из этих стран⁹.

¹ Рабочий документ Еврокомиссии SEC(2009) 1401 (окончательная версия от 15.10.2009), «Оценка реализации соглашений Европейского сообщества с третьими странами об облегчении визового режима» (См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements. P. 7.).

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements. P. 7.

³ Ibid. P. 7–8.

⁴ См.: EU Readmission Agreements: state of play (June 2011). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu_readmission_agreements_en.pdf.

⁵ Gromovs J, EC visa facilitation agreements and readmission agreements – state of play and future perspectives. 2110136 LAWPOL. March 30, 2011. P. 214.

⁶ Потемкина О.Ю. Указ. соч. С. 171.

⁷ Giuffrè M, The European Union readmission policy after Lisbon. Interdisciplinary Political Studies. Italy, February 2011. P. 17 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.idps.unisi.it/issue0/15/the-european-union-readmission-policy-after-lisbon>.

⁸ См.: Рабочий документ Еврокомиссии - сопроводительный документ к Коммюнике Европейской комиссии Европейскому Парламенту и Совету ЕС «Оценка соглашений ЕС о реадмиссии». Сводные данные для отобранных категорий, полученные Еврокомиссией от стран – членов ЕС при помощи опросного листа (См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreement. P. 4.).

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreement. P. 4.

Одновременно законодательством государств – членов ЕС предусмотрены иные способы удаления лиц со своей территории, которые зачастую применяются вместо процедуры реадмиссии. Как следствие, некоторые страны – члены ЕС не направляют ходатайства о реадмиссии, а в качестве причин отказа от применения соглашений ЕС о реадмиссии указывают на отсутствие двусторонних протоколов о реализации и/или то, что исполняют такие соглашения, когда они позволяют ускорить возвращение лица¹.

Вместе с тем, Европейская Комиссия отмечает, что непоследовательное применение соглашений ЕС о реадмиссии существенно подрывает доверие к Политике ЕС в области реадмиссии в отношении со странами, от которых ожидается, что они будут применять такие соглашения должным образом².

Не вызывает сомнения, что соглашения о реадмиссии в условиях межгосударственного сотрудничества способствуют борьбе с незаконной миграцией. Однако большое количество направленных ходатайств о реадмиссии еще не свидетельствует об эффективности процедуры. Необходимо оценивать количество переданных лиц. Так, в Российскую Федерацию поступило 8552 ходатайства о реадмиссии из стран ЕС. В результате на территорию Российской Федерации возвращено 1 512 граждан России³ (17,7% от числа поступивших ходатайств о реадмиссии). При этом лица в государствах своего гражданства, как правило, не подвергаются никаким санкциям, а возможность их повторного въезда на территорию ЕС зависит от законодательства конкретно государства – члена ЕС, осуществившего их высылку.

Практика реализации Соглашения Россия – ЕС о реадмиссии свидетельствует, что неподтверждение наличия гражданства России у лиц, в отношении которых направлены ходатайства о реадмиссии, часто связано с тем, что государства – члены ЕС направляют ходатайства о реадмиссии во все страны, с которыми подписаны такие соглашения, если есть основания (например, по внешним признакам) предполагать наличие у лица гражданства России (даже если лицо заявляет, что оно родилось и проживало на территории другого государства).

Соглашения о реадмиссии эффективны, когда человек сотрудничает с компетентными органами. Однако ходатайства о реадмиссии, подготовленные на основе ложных сведений, предоставленных незаконными мигрантами о себе, как правило, не позволяют подтвердить наличия у таких лиц гражданства соответствующего государства.

В случае удовлетворения ходатайства о реадмиссии часто невозможна передача людей, т.к. многие из них не содержатся в специальных учреждениях закрытого типа, и к моменту передачи отсутствует информация об их месте нахождения. В этой связи необходимо отметить целесообразность поощрения государствами – членами ЕС добровольного выезда иностранных граждан, незаконно находящихся на территории Евросоюза. Каждое государство – член ЕС самостоятельно регулирует вопрос добровольного выезда незаконных мигрантов. Кроме того, в некоторых странах ЕС действуют программы Помощи добровольному возвращению (AVR). Вместе с тем, для предотвращения злоупотребления лицами, выехавшими из одного государства по ранее названной программе, и повторно желающими воспользоваться такой программой в другом государстве – члене ЕС, следует выработать на уровне ЕС гармонизированный подход к данному вопросу.

Соглашения о реадмиссии ЕС предусматривают реадмиссию лиц за счет государства, осуществляющего такую передачу⁴. Граждане одной из сторон возвращаются в свою страну и, как правило, принимающее государство не несет никакого дополнительного бремени, так как социальное, медицинское и иное обслуживание осуществляются в соответствии с действующим в стране законодательством, применяемом для его граждан.

Для приема граждан третьих государств (в случае отсутствия у них законных оснований для пребывания (проживания) в государстве) необходимо создание специализированных учреждений для их содержания, что требует финансовых расходов со стороны принимающего государства. В связи с изложенным некоторыми соглашениями ЕС о реадмиссии предусмотрен мораторий на их применение (на 2 года в случае Албании и Украины и на 3 года в случае Российской Федерации)⁵. Затрудняет переговорный процесс над соглашениями ЕС о реадмиссии согласование положений о передаче граждан третьих государств в связи с возникающими дополнительными финансовыми расходами принимающего государства.

Вместе с тем, двусторонние соглашения стран-членов ЕС редко включают пункт о гражданах третьих государств (даже при наличии общей сухопутной границы). И, тем не менее, страны – члены ЕС всегда настаивают на включении названного пункта на уровне ЕС⁶. Однако, государства – члены ЕС на практике редко используют положения, касающиеся граждан третьих государств, в т.ч. со странами Западных Балкан, с которыми у ЕС есть общие сухопутные границы⁷. Так, к примеру, в адрес Российской Федерации также направлено государствами – членами ЕС небольшое количество ходатайств о реадмиссии граждан третьих государств, в частности, за период с 1 июня 2010 г. по 29 марта 2013 г. поступило всего 74 ходатайства⁸.

При этом отметим, что число случаев применения странами – членами ЕС ускоренной процедуры реадмиссии также крайне невелико. Все страны – члены ЕС в общей сложности направили 31 ходатайство о реадмиссии по ускоренной процедуре в рамках всех соглашений о реадмиссии Евросоюза, не считая Сербии с 249 ходатайствами по ускоренной процедуре в 2008 г. (число которых в 2009 году сократилось до 1), и Черногории

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=63388.

⁴ См., напр.: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.) С. 42–61.

⁵ Соответствующие пункты действуют с 1 мая 2008 г. для Албании, с 1 января 2010 г. для Украины и с 1 июня 2010 г. для России.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements. P. 9.

⁷ Ibid.

⁸ Реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=63388.

с 88 ходатайствами (в 2009 году их число сократилось до 3)¹.

Европейская Комиссия отмечает, что если пункт о гражданах третьих государств не будет столь широко применяться, то ЕС в значительно большей степени переориентирует свою политику в области реадмиссии на страны происхождения незаконных мигрантов, например, на страны Африки южнее Сахары и страны Азии. При этом Европейская Комиссия рекомендовала Европейскому Парламенту и Совету ЕС включать в комплексе с соответствующими стимулами положения, касающиеся реадмиссии граждан третьих государств, в случае, если в другой стране в силу своего географического положения по отношению к ЕС (непосредственные соседи, некоторые Средиземноморские страны) существует высокий потенциальный риск транзитного перемещения незаконных мигрантов на территорию Европейского Союза. При этом Еврокомиссия рекомендовала ЕС заявить, что Союз будет всегда сначала пытаться вернуть соответствующее лицо в страну его/ее происхождения².

Такой подход представляется оправданным в связи с тем, что отправление граждан третьих государств непосредственно в страну гражданской принадлежности является более гуманным отношением к человеку, в связи с тем, что в стране гражданства лицо обладает правом свободного передвижения. В то время, как передача государству лица, не имеющего законных оснований для пребывания на его территории, как правило, влечет ограничение его передвижения путем помещения в специальное учреждение закрытого типа.

Кроме того, затруднен процесс доказывания незаконного пересечения границы такими лицами, так как часто они находятся на территории так называемого «государства транзита» на законных основаниях (например, по туристической визе). Очевидной является и финансовая нагрузка на «государство транзита» по размещению и содержанию такого лица в специальном учреждении, а также осуществлению дальнейших мер по удалению такого лица со своей территории, как правило, в государство гражданства.

Соглашения ЕС о реадмиссии предусматривают сроки рассмотрения ходатайств о реадмиссии. Государства – члены ЕС, направляющие ходатайства о реадмиссии, заинтересованы в установлении кратчайших сроков рассмотрения ходатайств о реадмиссии в связи с сокращенными сроками содержания лиц, подлежащих реадмиссии, в специальных учреждениях, что предполагает ограничение их права на свободу передвижения. Государства, которым поступают ходатайства о реадмиссии, должны в короткий срок всесторонне и качественно рассмотреть ходатайство о реадмиссии и установить наличие у лица гражданства государства или оснований для реадмиссии граждан третьих государств, что представляется не всегда возможным.

Законодательством каждого государства–члена ЕС установлен свой срок содержания незаконных мигрантов в специальных учреждениях. Вместе с тем, параграфом 5 статьи 16 Директивы о возвращении установлено, что каждое государство ЕС устанавливает определенный срок задержания, который не может превышать шести месяцев, но в исключительных случаях срок может быть продлен, но не более чем на год.

Учитывая, что в государствах ЕС незаконных мигрантов не всегда помещают в специальные учреждения закрытого типа, необходимо дифференцированно подходить к сроку рассмотрения ходатайства о реадмиссии. В случаях, когда лица не содержатся в учреждениях закрытого типа, необходимо в соглашениях ЕС о реадмиссии предусматривать возможность продления срока рассмотрения ходатайства на период, необходимый для проведения запрашиваемым государством дополнительных проверок для установления наличия оснований для реадмиссии лиц.

В целях мониторинга реализации соглашений ЕС о реадмиссии положениями соответствующих соглашений предусматривается создание совместных комитетов по реадмиссии, на заседаниях которых сопредседателями выступают представитель Еврокомиссии и представитель второй стороны, принимают участие эксперты государств–членов ЕС и представители заинтересованных органов власти другой стороны.

В ходе заседаний таких комитетов не только рассматриваются вопросы хода заключения исполнительных протоколов к соответствующему соглашению о реадмиссии и проблемы, возникающие в ходе реализации такого соглашения, но также могут приниматься решения, обязательные к исполнению всеми странами–членами ЕС и второй стороной, являющейся участницей соглашения о реадмиссии.

Заседания совместных комитетов по реадмиссии являются важным элементом двустороннего сотрудничества и позволяют сторонам обмениваться мнениями относительно реализации соответствующих соглашений о реадмиссии. Данные заседания проводятся по мере необходимости и по запросу одной из сторон, за исключением Гонконга и Макао. Заседания комитетов проводятся, по меньшей мере, раз в год, а для некоторых стран – дважды в год³. Заседания Совместного комитета по реадмиссии, созданного в целях мониторинга хода реализации Соглашения Россия – ЕС о реадмиссии, проходят дважды в год поочередно в Москве и Брюсселе. Сопредседателями выступают представитель Европейской Комиссии и Федеральной миграционной службы, являющейся федеральным органом исполнительной власти, на который возложена основная функция по реализации Соглашения Россия – ЕС о реадмиссии.

Необходимо отметить, что не существует какого-либо механизма мониторинга того, что происходит с людьми после их передачи в порядке реадмиссии.

Европейская Комиссия полагает, что было бы важно знать, соблюдались ли страной права человека после реадмиссии этих лиц. Она рекомендует странам–членам ЕС приостанавливать свои ходатайства, если они могут приводить к нарушению фундаментальных прав человека в процессе реализации соглашений ЕС о реадмиссии⁴.

У переданных в порядке реадмиссии граждан государств и граждан третьих государств, имеющих законные основания для пребывания на территории принимающего государства, в связи с защитой частной жизни никто не вправе требовать предоставления информации об их дальнейшей судьбе. Граждане третьих госу-

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreement. P. 5.

² Ibid. P. 9.

³ Ibid.

⁴ Ibid. P. 12–13.

дарств, не имеющие законных оснований для пребывания на территории государств, которым они переданы в соответствии с соглашениями ЕС о реадмиссии, обладают правом обратиться за защитой своих нарушенных прав в соответствии с законодательством страны пребывания.

Вместе с тем, принимая во внимание растущую роль соглашений о реадмиссии и их возможное коллидирование на практике со стандартами прав человека, Европейская Комиссия предложила рассмотреть возможность привлечения к участию на заседаниях совместных комитетов по реадмиссии профильных неправительственных и международных организаций. Кроме того, она полагает, что комитетам следует работать в гораздо более тесном контакте с профильными структурами таких стран на местах, в том числе по вопросам мониторинга реализации соглашений и обращения с гражданами третьих государств после из передачи в порядке реадмиссии. Информацию о реализации следует получать от более широкого круга источников, таких как делегации ЕС, посольства стран – членов ЕС, международные или неправительственные организации¹.

Таким образом, заключение соглашений о реадмиссии входит в компетенцию Евросоюза. Соглашения ЕС о реадмиссии являются одним из эффективных средств борьбы с незаконной миграцией: они устанавливают взаимные обязательства договаривающихся сторон о передаче и приеме граждан таких государств, а также (на определенных условиях) граждан третьих государств, не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) на территории государства, передающего такое лицо.

Европейским Союзом и государствами – членами ЕС накоплен большой опыт по заключению и реализации соглашений о реадмиссии. При этом совершенствуются тексты соглашений и практика их реализации. Благодаря соглашениям о реадмиссии борьба с незаконной миграцией выходит на международный уровень: государства улучшают механизм реализации соглашений, вырабатывают единые подходы и тем самым сближают национальные законодательства в области борьбы с незаконной миграцией.

Благодаря импульсу, данному Европейским Союзом, институт реадмиссии стремительно развивается по всему миру. Так, например, только Российской Федерацией в реадмиссионный диалог вовлечены около 50 государств. Заключенные соглашения о реадмиссии распространяются на 38 государств, при этом с 31 государством на практике осуществляется процедура реадмиссии². При этом России необходимо развивать институт реадмиссии не только с учетом нарабатанной практики заключения соглашений о реадмиссии и их реализации, но и с учетом опыта ЕС и государств – членов ЕС в данной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 83/1, 30 March 2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>.
- 2 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts. Official Journal C 340, 10 November 1997. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>.
- 3 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:pdf>.
- 4 Council Decision of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders (2004/573/EC). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0028:0035:EN:PDF>.
- 5 Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>.
- 6 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Brussels, 30.5.2012, COM(2012) 250 final. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_2012_250_final_1_en_act_part1_v5_en.pdf.
- 7 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements. Brussels, 23.2.2011, COM(2011) 76 final. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_0076_f_en_communication.pdf.
- 8 Readmission agreement. MEMO/05/351, Brussels, 5 October 2005. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-351_en.htm.
- 9 Twenty Guidelines on Forced Return, Council of Europe, 2005. URL: <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/cm-returns-doc.pdf>.
- 10 Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // ПГ. 1995. 5 апр. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka ot 10 dekabrya 1948 g. RG. 1995/ 5 apr.
- 11 Директива № 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран» [рус., англ.] (Принята в г. Страсбурге 16.12.2008) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Direktiva № 2008/115/ES Evropeiskogo parlamenta i Soveta Evropeiskogo Soyuza «Ob obshchikh standartakh i protsedurakh, podlezhashchikh primeneniyu v gosudarstvakh-chlenakh dlya vozvrata nezakonno prebyvayushchikh grazhdan tret'ikh stran» [rus., angl.] (Prinyata v g. Strasburge 16.12.2008) In: spravochnaya pravovaya sistema «KonsultantPlyus».
- 12 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163. Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod (Rim, 4 noyabrya 1950 g.). SZ RF. 2001.N 2. St. 163.
- 13 Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып.

¹ Ibid. P. 10.

² Международные договоры. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/law/1131/?SECTION_ID=1131.

- XLVI. M., 1993. С. 242–257.
Konventsiya o pravakh rebenka ot 20 noyabrya 1989 g. In: Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR. 1993. Vyp. XLVI. Moskva. Pp. 242–257.
- 14 Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.
Konventsiya o statuse bezhentshev (Zheneva, 28 iyulya 1951 g.). Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 1993. N 9. Pp. 6–28.
 - 15 Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Первый протокол к ней (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
Protokol № 4 k Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod ob obespechenii nekotorykh prav i svobod pomimo tekhn, kotorye uzhe vklyucheny v Konventsiyu i Pervyy protokol k nei (Strasburg, 16 sentyabrya 1963 g.). SZ RF. 2001. N 2. St. 163.
 - 16 Протокол № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 22 ноября 1984 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3835.
Protokol T 7 k Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod ot 22 noyabrya 1984 g. SZ RF. 1998. N 31. St. 3835.
 - 17 Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // ВВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
Mezhdunarodnyi pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh ot 16 dekabrya 1966 g. VVS SSSR. 1976. N 17. St. 291.
 - 18 Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. 2007. № 8. С. 42–61.
Soglashenie mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii (Sochi, 25 maya 2006 g.). Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2007. N 8. Pp. 42–61.
 - 19 Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (Брюссель, 24 июня 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3–74.
Soglashenie o partnerstve i sotrudnichestve, uchrezhdayushchee partnerstvo mezhdru Rossiiskoi Federatsiei, s odnoi storony, i Evropeiskimi soobshchestvami i ikh gosudarstvami-chlenami, s drugoi storony (Bryussel', 24 iyunya 1994 g.). Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 1998. N 8. Pp. 3–74.
 - 20 Исполнительный протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о порядке реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 года (Москва, 9 июля 2009 г.) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 2. С. 46–50.
Ispolnitel'nyi protokol mezhdru Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Latviiskoi Respubliki o poryadke realizatsii Soglasheniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii ot 25 maya 2006 goda (Moskva, 9 iyulya 2009 g.). Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2010, N 2. Pp. 46–50.
 - 21 Исполнительный протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики, касающийся установления сроков ответа на ходатайство о реадмиссии в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. (Москва, 1 февраля 2007 г.) // Бюллетень международных договоров. 2008. № 1. С. 60–61.
Ispolnitel'nyi protokol mezhdru Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Frantsuzskoi Respubliki, kasayushchiysya ustanovleniya srokov otveta na khodataistvo o readmissii v sootvetstvii s Soglasheniem mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii ot 25 maya 2006 g. (Moskva, 1 fevralya 2007 g.). Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2008. N 1. Pp. 60–61.
 - 22 Исполнительный протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о порядке реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. (Париж, 1 марта 2010 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
Ispolnitel'nyi protokol mezhdru Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Frantsuzskoi Respubliki o poryadke realizatsii Soglasheniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii ot 25 maya 2006 g. (Parizh, 1 marta 2010 g.). In: Spravochnaya pravovaya sistema «KonsultantPlyus».
 - 23 Дело «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации»: постановление Европейского суда по правам человека от 6 декабря 2007 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 8. С. 104–120.
Delo «Lyu i Lyu (Liu and Liu) protiv Rossiiskoi Federatsii»: postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 6 dekabrya 2007 g. Byulleten' Evropeiskogo suda po pravam cheloveka. Rossiiskoe izdanie. 2008. N 8. Pp. 104–120.
 - 24 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // РГ. 2009. 21 янв.
Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993. RG. 2009. 21 yanv.
 - 25 О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии : Федеральный закон от 03.03.2007 № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2693.
O ratifikatsii Soglasheniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii : Federal'nyi zakon ot 03.03.2007 N 26-FZ. SZ RF 2007. N 23. St. 2693.
 - 26 О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны: Федеральный закон от 25.11.1996 № 135-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.
O ratifikatsii Soglasheniya o partnerstve i sotrudnichestve, uchrezhdayushchego partnerstvo mezhdru Rossiiskoi Federatsiei, s odnoi storony, i Evropeiskimi soobshchestvami i ikh gosudarstvami-chlenami, s drugoi storony : Federal'nyi zakon ot 25.11.1996 N 135-FZ (1998). SZ RF. № 16. St. 1802.
 - 27 Абашидзе А. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС / А. Абашидзе, Е. Киселева // Обозреватель. 2004. № 2.
Abashidze A. (2004). Readmissiya v otnosheniyakh Rossii i ES. A. Abashidze, E. Kiseleva. Obobzrevatel'. N 2
 - 28 Герасимов С.А. Рeadмиссия: конституционно-правовые основы возвращения незаконных иммигрантов в государства их происхождения. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

- Gerasimov S.A. (2005). Readmissiya: konstitutsionno-pravovye osnovy vozvrashcheniya nezakonnykh immigrantov v gosudarstva ikh proiskhozhdeniya. Diss. ... kand. jurid. nauk. Moskva.
- 29 Европейская интеграция: учебник / Под. ред. О.В. Буториной. М.: Издат. Дом «Деловая литература», 2011. Evropeiskaya integratsiya: uchebnik. Pod. red. O.V. Butorinoi. Izdatel. Dom «Delovaya literatura», Moskva. 2011.
 - 30 Ионцев В.А. Миграция населения // Международная миграция. Прил. к журналу «Миграция в России». 2001. Вып. 3.
Iontsev V.A. (2001). Migratsiya naseleniya. Mezhdunarodnaya migratsiya. Pril. k zhurnalu «Migratsiya v Rossii». Vyp. 3.
 - 31 Официальный сайт Европейской Комиссии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.
Ofitsial'nyi sait Evropeiskoi Komissii. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.
 - 32 Официальный сайт Федеральной миграционной службы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru>.
Ofitsial'nyi sait Federal'noi migratsionnoi sluzhby. URL: <http://www.fms.gov.ru>.
 - 33 Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2011. (Библиотека слушателей Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России)
Potemkina O.Yu. (2011). Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo Soyuz. Grif i K, Moskva. (Biblioteka slushatelei Evropeiskogo uchebnogo instituta pri MGIMO (U) MID Rossii)
 - 34 Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. Автореф. дисс. ... доктора полит. наук. М., 2013.
Potemkina O.Yu. (2013). Nadnatsional'nyi i mezhpravitel'stvennyi metody integratsii v prostranstve svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo Soyuz. Avtoref. diss. ... doktora polit. nauk. Moskva.
 - 35 Руководство по реадмиссии: для экспертов и специалистов-практиков: В 2 т. / Под ред. М. Манке. М.: Международ. орг. по миграции, 2009.
Rukovodstvo po readmissii: dlya ekspertov i spetsialistov-praktikov: V 2 t. Pod red. M. Manke. Mezhdunarod. org. po migratsii, Moskva. 2009
 - 36 Управление международной трудовой миграцией: учеб. пособие. Вып. 1 / Международ. орг. труда, Гос. ун-т упр., Ин-т упр. миграц. процессами, каф. упр. миграц. процессами; [Рошин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И.]. М.: Авангард, 2006.
Upravlenie mezhdunarodnoi trudovoi migratsiei : ucheb. posobie. Vyp. 1. Mezhdunarod. org. truda, Gos. un-t upr., In-t upr. migrats. protsessami, kaf. upr. migrats. Protsessami. Roshchin Yu.V., Volokh V.A., Kutsenko T.I. Avangard, Moskva. 2006
 - 37 Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран / И.П. Цапенко; Ин-т мировой экономики и международ. отношений РАН. М.: Academia, 2009.
Tsapenko I.P. (2009), Upravlenie migratsiei: opyt razvitykh stran. I.P. Tsapenko; In-t mirovoi ekonomiki i mezhdunarod. otnoshenii RAN. Academia, Moskva.
 - 38 Шевченко К. Основные задачи и оценка потребностей по дальнейшим направлениям деятельности в области создания условий, необходимых для выполнения Российской Федерацией требований Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии как в части приема собственных граждан, так и в части приема, передачи и транзита граждан третьих государств и лиц без гражданства / К. Шевченко, К. Ванхук. М.: Международ. орг. по миграции, 2010.
Shevchenko K. (2010). Osnovnye zadachi i otsenka potrebnosti po dal'neishim napravleniyam deyatelnosti v oblasti sozdaniya uslovii, neobkhodimyykh dlya vypolneniya Rossiiskoi Federatsiei trebovaniy Soglasheniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom o readmissii kak v chasti priema sobstvennykh grazhdan, tak i v chasti priema, peredachi i tranzita grazhdan tret'ikh gosudarstv i lits bez grazhdanstva. K. Shevchenko, K. Vankhuke. Mezhdunarod. org. po migratsii, Moskva.
 - 39 Chirila V. Moldova – EU Visa Liberalisation Dialogue: achievements, current realities and prospects. URL: http://www.border.gov.md/files/Visa_Dialogue.pdf.
 - 40 Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security, JLS/2009/RFX/CA/100, 10 November 2011, Final Report. URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf.
 - 41 EU Readmission Agreements: state of play (June 2011). URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu_readmission_agreements_en.pdf.
 - 42 EU Treaties. URL: http://europa.eu/eu-law/treaties/index_en.htm.
 - 43 Giuffrè M. The European Union readmission policy after Lisbon // interdisciplinary Political Studies, Italy, February 2011. URL: <http://www.idps.unisi.it/issue0/15/the-european-union-readmission-policy-after-lisbon>
 - 44 Gromovs J. EC visa facilitation agreements and readmission agreements – state of play and future perspectives // 2110136_LAWPOL.book, March 30, 2011.
 - 45 Hautala H. Need for an evaluation of EU readmission policy/ URL: <http://www.heidihautala.fi/2010/11/need-for-an-evaluation-of-eu-readmission-policy/>
 - 46 Koser K. International Migration: A Very Short Introduction. Hampshire: Oxford University Press, 2007.
 - 47 Official Journal of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>.
 - 48 Readmission Policy in the European Union, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, citizens' rights and constitutional affairs. URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/sep/ep-study-eu-readmission.pdf>
 - 49 The White List Project EU Policies on Visa-Free Travel for the Western Balkans. Background Paper, 1 November 2008.
 - 50 Visa facilitation versus tightening of control: key aspects of the ENP, Policy Department, External Policies Directorate General External Policies for the Union, February 2008.