

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ПОЛИТИКИ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА  
ПО БОРЬБЕ  
С НЕЗАКОННОЙ  
ИММИГРАЦИЕЙ**

**В. В. Войников\***



*Рассматриваются вопросы, связанные с принятием и развитием законодательства о борьбе с незаконной иммиграцией, в том числе в связи с неконтролируемым ростом потока иммигрантов в ЕС из стран Северной Африки и Ближнего Востока.*

*Основная цель статьи состоит в анализе законодательства ЕС по борьбе с нелегальной иммиграцией, систематизации и классификации законодательных актов Евросоюза в данной сфере, а также перспектив развития иммиграционного законодательства ЕС в свете обострения ситуации, связанной с ростом нелегальной иммиграции.*

*С использованием метода правового анализа автором предложена следующая система законодательства ЕС о борьбе с незаконной иммиграцией: нормы, направленные на предотвращение оказания содействия незаконной иммиграции; нормы, направленные на предотвращение трудоустройства нелегальных иммигрантов; нормы, регулирующие вопросы возвращения незаконных иммигрантов и реадмиссии; нормы, регулирующие отношения по охране внешних границ; нормы, касающиеся сотрудничества с третьими странами.*

*Подробно рассматривается текущая ситуация с незаконной иммиграцией в ЕС, которая уже получила название «крупнейший миграционный кризис в Европе».*

*Делается вывод о том, что ЕС разработал законодательство о борьбе с незаконной иммиграцией, которое отражает передовой опыт в данной сфере и может служить основой для рецепции другими странами.*

*Однако последние события ставят на повестку дня вопрос кардинальной реформы законодательства ЕС о борьбе с незаконной иммиграцией.*

**Ключевые слова:** Европейский союз, незаконная иммиграция, внешняя граница ЕС, агентство «Фронтекс»

---

\* Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 236041, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14.

Поступила в редакцию 27.08.2015 г.

doi: 10/5922/2074-9848-2015-4-4

© Войников В. В., 2015

В последние годы Европейский союз сталкивается с возрастающей угрозой безопасности своих внешних рубежей.

Согласно данным Агентства по управлению внешними границами («Фронтекс»), в 2014 г. зафиксировано 283 532 случая нелегального въезда на территорию ЕС, что составляет 164% по сравнению с 2013 г. [1].

Европейская комиссия нелегальным иммигрантом признает гражданина третьей страны или лицо без гражданства, которое въехало на территорию государства — члена ЕС незаконно, либо лицо, въехавшее на территорию Евросоюза на законных основаниях, но оставшееся здесь после окончания установленного срока пребывания или изменившее цель своего пребывания без соответствующего разрешения властей принимающего государства [2].

Таким образом, исходя из указанного понимания определения «нелегальный иммигрант», можно выделить два вида нелегальных иммигрантов: незаконно въехавшие на территорию ЕС (*illegally entering*) и незаконно находящиеся на территории ЕС после истечения разрешенного срока пребывания (*illegally overstaying*).

Набор правовых инструментов для борьбы с каждой из указанных категорий нелегальной иммиграции может отличаться друг от друга. В рамках настоящей статьи будут рассмотрены преимущественно вопросы, связанные с предотвращением *нелегального въезда* на территорию ЕС.

В зависимости от места пересечения незаконный въезд имеет две основные формы: вне пунктов пропуска через зеленую (по суше) или голубую (по морю) границу; через пункты пропуска с использованием поддельных документов, тайников и т.д. При этом наиболее распространенным видом незаконного пересечения границы является въезд вне пунктов пропуска.

В настоящее время, по данным Европейской комиссии, существуют три основных маршрута незаконного въезда иммигрантов: центральный средиземноморский путь (из стран Северной Африки через Средиземное море в Италию и Мальту); восточный средиземноморский путь (через Турцию в Грецию, Болгарию или Кипр); западный балканский путь (через Западно-Балканские страны в Венгрию) [3]. По информации агентства «Фронтекс», в 2014 г. на этих маршрутах было зафиксировано 93% от всех незаконных пересечений границы в ЕС [1].

По характеру пересечения границы следует выделить два основных способа: незаконный въезд иммигранта (*illegal entering*) и незаконный ввоз иммигранта (*human smuggling*). В первом случае иммигрант самостоятельно (как правило, без посторонней помощи) незаконно пересекает границу. Ключевой признак указанного деяния — отсутствие посторонней помощи, непосредственно связанной с организацией незаконного пересечения границы. При этом иммигрант может использовать помощь третьих лиц для получения визы, изготовления поддельных документов, аренды транспорта и т.д. Однако эти действия не формируют состава такого правонарушения, как незаконное пересечение границы, а выступают самостоятельными правонарушениями либо вообще не являются наказуемыми деяниями [4].

Во втором случае имеет место незаконный ввоз иммигранта [5]. Отличительным признаком этого вида нелегальной иммиграции можно назвать то, что операция по незаконному въезду лица осуществляется не им самим, а организованной преступной группой, специализирующейся на указанном виде преступной деятельности. Нелегальный иммигрант фактически является пассивным участником процесса пересечения границы, выступая при этом либо в роли заказчика, либо в роли жертвы незаконного ввоза. В зависимости от обстоятельств, т. е. от характера отношения иммигранта к перемещению его через границу, незаконный ввоз можно разделить на два вида: незаконный ввоз, осуществляемый по просьбе или с согласия иммигранта, и незаконный ввоз без согласия и вопреки воле иммигранта, т. е. торговля людьми (*human trafficking*) [6].

Торговля людьми относится к наиболее опасным видам незаконной миграции, поскольку представляет собой в первую очередь преступление против личности, в связи с чем борьба с торговлей людьми выступает в качестве относительно самостоятельного направления политики ЕС. С учетом данного обстоятельства данная проблема вынесена за рамки настоящего исследования.

Формирование законодательства ЕС по борьбе с нелегальной иммиграцией началось в начале 2000-х гг. Пятнадцатого ноября 2001 г. Европейская комиссия подготовила Сообщение для Совета и Европейского парламента об общей политике в области нелегальной иммиграции [7], в соответствии с которым было определено шесть основных направлений борьбы с нелегальной иммиграцией: визовая политика, инфраструктура для обмена информацией; управление границами; полицейское сотрудничество; законодательство об иностранцах и уголовное право; возвращение нелегальных иммигрантов и реадмиссия. На основе указанного Сообщения в феврале 2002 г. был подготовлен проект плана действий по борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми [8], где содержался конкретный перечень мер по предотвращению нелегальной иммиграции.

В дальнейшем в Европейском союзе принимается ряд нормативно-правовых актов, преимущественно в форме директив, посредством которых был создан комплекс правовых инструментов, направленных на борьбу с различными аспектами нелегальной иммиграции.

Систему законодательства ЕС по борьбе с нелегальной иммиграцией можно представить в следующем виде.

### **1. Нормы, направленные на предотвращение оказания содействия незаконной иммиграции.**

В рамках Европейского союза понятие «содействие нелегальной иммиграции» (*facilitation of illegal immigration*) приобрело самостоятельное правовое значение.

С целью более эффективного противодействия данному явлению в ноябре 2002 г. Совет ЕС принял два акта: Директиву № 2002/90/ЕС [9, р. 17—18], определяющую понятие «содействие в незаконном въезде, транзите и пребывании», и Рамочное решение № 2002/946/ЈНА

[10, р. 1—3] об усилении наказания за содействие в незаконном въезде, транзите и пребывании на территории ЕС. В соответствии с действующим на тот момент законодательством первый акт был принят в рамках первой опоры, а второй — в рамках третьей опоры.

Согласно Директиве № 2002/90/ЕС было установлено, что субъектом оказания содействия в нелегальной иммиграции признается лицо, которое:

а) намеренно оказывает содействие другому лицу, не являющемуся гражданином государств — членов ЕС, в незаконном пересечении границы или транзите через территорию Евросоюза;

б) с целью получения финансовой выгоды оказывает содействие другому лицу, не являющемуся гражданином государств — членов ЕС, в проживании на территории Евросоюза в нарушение законодательства о пребывании иностранцев.

Рамочное решение № 2002/946/ЈНА устанавливает для государств-членов общие требования к уголовной ответственности за деяния, названные в Директиве № 2002/90/ЕС. Кроме того, в силу ст. 2 и 3 Рамочного решения государства — члены ЕС обязаны предусмотреть также ответственность юридических лиц за совершение указанных выше деяний.

Кроме того, в 2006 г. [11; 12] Европейский союз присоединился к Протоколу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющему Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности [5].

## ***2. Нормы, направленные на предотвращение трудоустройства нелегальных иммигрантов.***

Важным шагом в этом направлении стало принятие в 2009 г. Директивы № 2009/52/ЕС о минимальных стандартах при установлении ответственности за трудоустройство нелегальных иммигрантов [13, р. 24—32].

Указанная директива направлена на сдерживание так называемого «притягивающего фактора» нелегальной иммиграции. Подавляющее большинство нелегальных иммигрантов въезжают на территорию ЕС с целью осуществления трудовой деятельности. Директива № 2009/52/ЕС предусматривает запрет на трудоустройство незаконно находящихся на территории ЕС граждан третьих стран.

В части применения положений Директивы под незаконно находящимся иностранным гражданином понимается лицо, находящееся на территории государства — члена ЕС, которое не отвечает или более не отвечает условиям пребывания в этом государстве.

Таким образом, Директива исключает из сферы своего применения лиц, законно находящихся на территории ЕС, но осуществляет трудовую деятельность без получения необходимого разрешения.

Согласно Директиве в случае нарушения запрета на трудоустройство незаконно находящихся граждан третьих стран государства — члены ЕС обязаны предусмотреть определенную ответственность для работодателей. Директива предусматривает следующие виды такой ответственности:

а) финансовая ответственность, выражающаяся в обязанности работодателя возместить расходы, связанные с возвращением нелегального иммигранта на родину;

б) административная ответственность в виде временного или постоянного закрытия учреждения, отзыв лицензии;

в) уголовная ответственность при наличии квалифицирующих признаков; при этом к уголовной ответственности может привлекаться как физическое, так и юридическое лицо;

г) иные меры воздействия в виде ограничения на получение общественных благ, финансовой помощи, на участие в заключении государственных контрактов и т. д.

### **3. Нормы, регулирующие вопросы возвращения незаконных иммигрантов и процедуру реадмиссии.**

Для реализации задач, предусмотренных Планом по возвращению нелегальных иммигрантов 2002 г., в 2008 г. Совет и Парламент ЕС приняли Директиву об общих стандартах и процедурах в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих на их территории граждан третьих стран (*Return Directive*) [14, р. 98—107].

Цель Директивы состояла в том, чтобы обеспечить более ясные, прозрачные и общие правила, касающиеся возвращения нелегалов, использования принудительных мер, временного лишения свободы и повторного возвращения. Для повышения эффективности возвращения нелегальных иммигрантов в рамках ЕС принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы оперативного и правового сотрудничества между государствами — членами Евросоюза. К указанным актам относятся: Директива об оказании содействия в депортации при осуществлении транзита авиатранспортом [15, р. 26—31], Решение об организации объединенных рейсов для депортации с территории двух и более государств-членов [16, р. 28—35], Решение Совета о взаимном признании решений о высылке иностранных граждан [17, р. 34—36].

Одним из направлений политики ЕС по возвращению нелегальных иммигрантов является реадмиссия. Она представляет собой основанное на международно-правовом договоре обязательство государства принимать обратно на свою территорию своих граждан или иностранных граждан, ранее находившихся или проживавших в этом государстве, которые подлежат депортации из другого государства. По информации Европейской комиссии, за период 2010—2012 гг. на территории ЕС было выполнено лишь около 36 % всех решений о выдворении (депортации) нелегальных иммигрантов [18]. Одной из основных причин такого низкого показателя стало отсутствие должного уровня взаимодействия со страной — донором иммиграции.

Именно по этой причине Европейский союз активно проводит политику, направленную на заключение с третьими странами соглашений о реадмиссии. В ноябре 1994 г. Совет принял Рекомендацию государствам — членам ЕС по заключению двухсторонних соглашений о реадмиссии [19, р. 20—24]. Однако после вступления в силу Амстердамского договора полномочия по заключению соглашений о реадмиссии были переданы на уровень Евросоюза.

По состоянию на май 2015 г. Европейский союз является стороной 17 соглашений о реадмиссии, среди его партнеров — государства Европы, Азии и Африки [20].

#### **4. Нормы, регулирующие отношения по охране внешних границ.**

В рамках ЕС функции охраны и контроля границы реализуются национальными пограничными службами. При этом законодательство, касающееся охраны границы, по-прежнему устанавливается государствами-членами на национальном уровне. Задача Евросоюза в данной области сводится к тому, чтобы государства-члены выполняли данную функцию эффективнее, в том числе посредством более тесного сотрудничества друг с другом. Одним из механизмов здесь стала Европейская система по наблюдению за внешними границами (*European border surveillance system*), или ЕВРОСУР (*EUROSUR*).

В октябре 2013 г. был принят Регламент Совета и Парламента, устанавливающий Европейскую систему по наблюдению за границами [21, р. 11—26]. ЕВРОСУР представляет собой механизм сотрудничества и обмена информацией, позволяющий государствам-членам осуществлять охрану границ, а Агентству по управлению внешними границами («Фронтекс») сотрудничать на тактическом, оперативном и стратегическом уровнях. В работе данной системы принимают участие 18 государств — членов ЕС, имеющих внешнюю границу с третьими странами.

Основа ЕВРОСУРа представлена в виде сети национальных координационных центров (NCCs), основная роль которых сводится к согласованию деятельности по наблюдению за границами на национальном уровне. Национальные координационные центры собирают всю релевантную информацию о ситуации на границе и формируют ситуационный план. Далее этот план передается другим государствам-членам и агентству «Фронтекс», которое, в свою очередь, отвечает за подготовку европейского ситуационного плана и обеспечивает доступ к нему всех государств — членов ЕС.

По сути, данная система не создает никакую новую структуру управления внешними границами и не заменяет действующие системы, она ориентирована на упорядочение существующих национальных систем охраны границ с целью недопущения незаконного пересечения границы, борьбы с трансграничной преступностью и спасения жизни иммигрантов.

#### **5. Нормы, касающиеся сотрудничества с третьими странами.**

Сотрудничеству с третьими странами в вопросе предотвращения нелегальной иммиграции уделяется особое внимание. Необходимо отметить то, что такое взаимодействие носит многоотраслевой характер: от заключения международных соглашений до предоставления экономической помощи.

Одной из форм взаимодействия является создание сети офицеров связи по вопросам иммиграции. Основное ее назначение состоит в том, что офицеры, делегированные в третьи страны, должны способствовать осуществлению в ЕС мероприятий по борьбе с нелегальной иммиграцией.

Совет ЕС 19 февраля 2004 г. принял Регламент о создании сети офицеров связи по делам иммиграции [22, р. 1—4]. В силу этого Регламента каждое из государств — членов ЕС обязано направить в консульскую службу, расположенную в третьем государстве, своего офицера связи по делам иммиграции в целях установления и поддержания контактов с властями принимающей страны. В задачи офицера входит осуществление взаимодействия и обмен информацией с миграционными властями принимающей страны. Кроме того, офицеры связи сотрудничают с коллегами из других государств — членов ЕС, находящиеся в том же третьем государстве, посредством формирования так называемой местной сети (*local network*).

Описанная система законодательства ЕС заложила основы для создания механизма, позволяющего противостоять традиционным угрозам безопасности в сфере нелегальной иммиграции.

Однако по мере формирования союзного законодательства о борьбе с нелегальной иммиграцией Европейский союз начал сталкиваться с новыми вызовами. С каждым годом отмечался не только рост численности нелегальных иммигрантов, но и расширение круга потенциальных угроз безопасности границ ЕС.

В 2015 г. иммиграционная ситуация в Европейском союзе существенно обострилась. Эксперты стали фиксировать значительное увеличение потока нелегальных иммигрантов по всем основным маршрутам. По оценкам ООН, за 5 месяцев 2015 г. Средиземное море уже пересекли около 60 тыс. иммигрантов [23]. Кроме того, возросло число жертв их незаконной транспортировки. По тем же данным, примерно каждый тридцатый иммигрант, пересекающий Средиземное море, погибает, не достигая берегов ЕС.

Для транспортировки иммигрантов через Средиземное море используются не приспособленные для дальнего плавания транспортные средства. Нередко лица, организующие транспортировку, при возникновении опасности оставляют судно, бросая пассажиров на произвол судьбы.

В апреле 2015 г. в Средиземном море произошла очередная трагедия, связанная с гибелью судна, перевозившего из Северной Африки в Европу несколько сотен нелегальных иммигрантов. В результате, по разным оценкам, погибли от 700 до 900 человек.

Новую угрозу представляет также опасность проникновения в ЕС членов экстремистских группировок, вербующих жителей Евросоюза для участия в региональных вооруженных конфликтах. По мнению ряда экспертов, боевики Исламского государства Ирака и Ливанты (ИГИЛ) уже начали внедряться в поток мигрантов, направляющихся из Северной Африки и Ближнего Востока в Европу через Средиземное море [24]. Эта информация была подтверждена и специалистами Евроюста [25]. Увеличение числа террористических атак в странах Северной Африки, Ближнего Востока, а также ЕС доказывает приближение терроризма к границам ЕС.

В июле 2015 г. проблема незаконной миграции вновь дала о себе знать, однако теперь уже не на средиземноморском побережье, а на от-

носительно спокойном побережье пролива Ла-Манш. Вблизи французского города Кале большая группа иммигрантов попыталась штурмом взять грузовой терминал, обслуживающий железнодорожный тоннель под Ла-Маншем (Евротоннель) с целью нелегального въезда в Великобританию. Надо сказать, что проблема транспортировки иммигрантов из Франции в Британию не нова, и этот маршрут используется многие годы.

По данным французского издания «Ле Фигаро», в настоящее время имеется как минимум четыре способа нелегальной транспортировки иммигрантов через Евротоннель, стоимость которой варьируется от 500 до 10 тыс. евро в зависимости от объема предоставляемых «услуг» [26]. Однако именно сейчас, на фоне возрастающей угрозы роста нелегальной иммиграции, кризис в Кале обнажил новую проблему иммиграционной политики ЕС.

Указанные события заставили говорить еще об одном аспекте борьбы с нелегальной иммиграцией: помимо предотвращения въезда нелегалов в ЕС, необходимо выработать механизмы по предотвращению их свободного перемещения внутри Евросоюза.

События в Кале стали логическим продолжением иммиграционного кризиса в Европейском союзе. Война и тяжелейшее экономическое положение в странах Северной Африки и Ближнего Востока заставляют жителей этих регионов перебираться в благополучную Европу, используя для этого весьма опасные способы [27]. В качестве ответа на рост числа нелегальных иммигрантов государства — члены ЕС приступили к укреплению своих южных рубежей: Венгрия, Болгария, Греция, Испания начали возведение стен на своих внешних границах.

Многие эксперты, анализирующие сложившуюся ситуацию, говорят о крупнейшем за всю историю иммиграционном кризисе в Европейском союзе [28]. Стало очевидно, что бороться с нелегальной иммиграцией прежними мерами не представляется возможным. Усугубляют ситуацию сразу несколько факторов.

1. Существенное увеличение числа незаконного и неконтролируемого въезда в ЕС.
2. Гибель иммигрантов.
3. Рост криминальной деятельности, связанной с незаконной перевозкой людей и рабством.
4. Проникновение в Европу экстремизма.
5. Существенное ухудшение политической и экономической ситуации в непосредственной близости от границ ЕС.
6. Дополнительное финансирование терроризма от организации незаконной транспортировки иммигрантов.

Очевидно, что проблема незаконной иммиграции приобрела для Европейского союза новый характер, поэтому 23 апреля 2015 г. состоялся внеочередной саммит Европейского совета [29], посвященный вопросам борьбы с незаконной иммиграцией.

Европейский совет обозначил четыре основных направления усиления борьбы с нелегальной иммиграцией: усиление присутствия на мо-

ре; противодействие любым формам оказания содействия незаконной иммиграции (борьба с контрабандой людьми); перекрытие потоков нелегальной иммиграции; усиление внутренней солидарности и ответственности государств — членов ЕС.

Европейская комиссия 13 мая 2015 г. подготовила сообщение под названием «Европейская повестка дня по миграции» (*European Agenda on Migration*) [30].

В нем обозначен ряд законодательных и организационных мер, которые должны способствовать более эффективной борьбе с нелегальной иммиграцией и условиями, способствующими ее росту. Указанные мероприятия условно поделены на две группы — первоочередные и осуществляемые в средне- и долгосрочной перспективе.

Среди первоочередных мер главная роль отводится проведению спасательных операций на море, а также отслеживанию и возможному уничтожению инфраструктуры контрабандистов, главным образом судов. Причем такие операции ЕС планирует осуществлять как в нейтральных водах, так и в территориальных водах стран Северной Африки (Ливии).

Такие меры сразу вызвали вопросы с точки зрения их соответствия нормам международного права. Очевидно, что затопление судов в международных водах возможно только при наличии соответствующего решения Совета Безопасности ООН. Кроме того, абсолютно непонятно, каким образом соответствующие службы стран ЕС планируют идентифицировать суда, используемые для транспортировки иммигрантов.

Представитель центрального правительства Ливии при ООН уже заявил о категорическом несогласии с подобными мерами [31]. Генеральный секретарь ООН также выразил озабоченность по поводу планов ЕС, связанных с уничтожением судов, используемых для перевозки мигрантов.

Европейская комиссия посчитала необходимым усилить сотрудничество со странами — донорами нелегальной иммиграции и оказать материально-техническое и организационное содействие приграничным странам — членам ЕС.

Среди законодательных мер Европейская комиссия предложила новую временную схему переселения (*resettlement*) и расселения (*relocation*) иностранных граждан, нуждающихся в защите. Переселение в данном контексте означает перемещение иностранных граждан, нуждающихся в международной защите, с территории третьей страны в страны ЕС. А под расселением имеется в виду распределение среди государств — членов ЕС иностранных граждан, нуждающихся в международной защите и уже прибывших на территорию Евросоюза.

Совет 20 июля 2015 г. выработал проект Резолюции, согласно которой государства — члены ЕС договорились утвердить временный механизм расселения из Италии и Греции 32 256 иностранных граждан, нуждающихся в международной защите. До конца 2015 г. должно быть принято решение о расселении еще 7 744 человек [32]. Расселение первого этапа должно осуществляться в соответствии с квотами, определенными в приложении к Резолюции. Самая большая квота — у Германии и Франции, соответственно 10 500 и 6752 человека.

Схема временного расселения основана на объективных критериях, отражающих способность государства — члена ЕС принять и интегрировать определенное число иммигрантов. Эти критерии состоят из четырех элементов, имеющих различный вес: численность населения государства (40%); размер ВВП (40%); среднее число заявок о предоставлении убежища (10%); уровень безработицы (10%).

Данный механизм расселения носит временный и экстраординарный характер. Это означает, что он подлежит применению одномоментно, в силу чрезвычайных обстоятельств. Однако впоследствии ЕС должен выработать постоянную схему расселения при возникновении аналогичных исключительных обстоятельств.

Дания и Великобритания в указанном механизме участие не принимают.

В соответствии со ст. 1 Протокола №21 к Договору о функционировании ЕС [33, р. 295] о позиции Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в отношении инициативы «Пространство свободы, безопасности и правосудия» они не участвуют в принятии решений в рамках этой инициативы (включая вопросы миграции). Однако в силу указанного протокола данные государства могут принять участие в тех или иных механизмах на добровольной основе. Аналогичная позиция (с некоторыми особенностями) зафиксирована в отношении Королевства Дании в соответствии с Протоколом №22 к Договору о функционировании ЕС. В силу названных положений Великобритании и Дания приняли решение не участвовать во временном механизме расселения иммигрантов. В то же время Ирландия в соответствии со ст. 3 Протокола №21 к Договору о функционировании ЕС изъявила желание участвовать в принятии данного решения.

Кроме того, Совет одобрил решение о переселении из третьих стран лиц, нуждающихся в международной защите, в государства Евросоюза. Всего предполагается переселить 22 504 человека во все страны — члены ЕС (включая Великобританию, Ирландию и Данию), а также в Швейцарию, Исландию, Норвегию и Лихтенштейн. Наибольшее число потенциальных беженцев предполагается переселить в Норвегию (3 500 человек).

Резолюция от 20 июля 2015 г. носит предварительный характер, юридическое оформление посредством принятия соответствующих решений Совета намечено на осень 2015 г.

Кроме рассмотренных выше первоочередных мер Европейский союз в среднесрочной и долгосрочной перспективе планирует расширить предоставление финансовой поддержки государствам — членам ЕС, а также третьим странам; кроме того, предусматривается дальнейшее совершенствование законодательства о предоставлении убежища и о борьбе с нелегальной иммиграцией. Особая роль отводится усилению сотрудничества с третьими странами, являющимися донорами нелегальной иммиграции. Эти вопросы предполагается обсудить в ходе саммита в Валлетте (Мальта), который пройдет 11—12 ноября 2015 г. с участием лидеров ЕС и африканских стран. В рамках саммита планиру-

ется рассмотреть вопросы усиления взаимодействия с целью нейтрализации причин нелегальной иммиграции, а также борьбы с незаконным ввозом иммигранта и торговлей людьми.

Подводя итог настоящему исследованию, можно сделать вывод о том, что за минувшие полтора десятилетия Европейскому союзу удалось разработать и ввести в действие правовые инструменты, позволяющие эффективно противодействовать традиционным вызовам безопасности в области незаконной иммиграции и торговли людьми. Описанная система законодательства отражает передовой опыт по борьбе с нелегальной иммиграцией и может служить основой для ее рецепции другими странами.

Вместе с тем недальновидная политика ряда стран ЕС в регионе Северной Африки и Ближнего Востока, связанная со свержением неугодных режимов, привела к появлению новых вызов, с которыми Европейский союз не в состоянии бороться традиционными средствами. В связи с этим в настоящее время на повестке дня стоит вопрос о кардинальном изменении спектра правовых средств борьбы с незаконной иммиграцией, эффективность которых может быть апробирована в самое ближайшее время.

#### Список литературы

1. *Frontex Annual Risk Analysis 2015*. URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf) (дата обращения: 09.06.2015).

2. *Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, Brussels, 19.7.2006, COM(2006) 402 final. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0402en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0402en01.pdf) (дата обращения: 10.05.2015).

3. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Fifth bi-annual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2013—30 April 2014*. Brussels, 26.5.2014 COM(2014) 292 final. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth\\_biannual\\_report\\_on\\_the\\_functioning\\_of\\_the\\_schengen\\_area\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf) (дата обращения: 11.06.2015).

4. *Войников В. В.* Правовое регулирование Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия : монография. Калининград, 2013.

5. *Протокол* против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/protocol2.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol2.shtml) (дата обращения: 25.08.2015).

6. *Потемкина О. Ю.* Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы. М., 2010.

7. *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a common policy on illegal immigration* [COM(2001) 672 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF>, (25.08.2015)

8. *Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union* // Official Journal C 142. 2002. 14.06.

9. *Council Directive 2002/90/EC* of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // Official Journal L 328. 2002. 05.12. P. 17—18.
10. *2002/946/JHA*: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // Official Journal L 328. 2002. 05.12. P. 1—3.
11. *2006/616/EC*: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community // Official Journal L 262. 2006. 22.09. P. 24—33.
12. *2006/617/EC*: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community // Official Journal L 262. 2006. 22.09. P. 34—43.
13. *Directive 2009/52/EC* of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // Official Journal L 168. 2009. 30.06. P. 24—32.
14. *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 L 348. 2008. 24.12. P. 0098—0107.
15. *Council Directive 2003/110/EC* of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air // Official Journal L 321. 2003. 06.12. P. 26—31.
16. *2004/573/EC*: 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 // Official Journal L 261. 2004. 06.08. P. 28—35.
17. *Council Directive 2001/40/EC* of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals // Official Journal L 149. 2001. 02.06. P. 34—36.
18. *Communication* from the Commission to the Council and the European Parliament on on EU Return Policy. COM/2014/0199 final URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0199> (дата обращения: 20.08.2015).
19. *Council Recommendation* of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country // Official Journal C 274. 1996. 19.09. P. 20—24.
20. *Return & readmission*. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) (дата обращения: 10.08.2015).
21. *Regulation (EU) No 1052/2013* of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) // Official Journal L 295. 2013. 06.11. P. 11—26

22. *Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // Official Journal L 064. 2004. 02.03. P. 0001—0004.*

23. *У берегов Сицилии спасены более 740 мигрантов.* URL: [http://www.bbc.co.uk/russian/rolling\\_news/2015/05/150529\\_rn\\_mediterranean\\_migrants](http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2015/05/150529_rn_mediterranean_migrants) (дата обращения: 29.05.2015).

24. *Террор в Европе: опасны ли мигранты Средиземного моря? // http://www.bbc.co.uk/russian/international/2015/02/150224\_migrants\_sea\_terror\_europe\_is* (дата обращения: 10.07.2015).

25. *ISIS terrorists are arriving in Europe hidden among migrants crossing the Mediterranean on boats, warns EU's top prosecutor.* URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3151326/ISIS-terrorists-arriving-Europe-hidden-migrants-crossing-Mediterranean-boats-warns-EU-s-prosecutor.html#ixzz3joky50IG> (дата обращения: 10.08.2015).

26. *Pour les migrants, le prix de la traversée à Calais varie en fonction du risque encouru.* URL: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/08/18/20002-20150818ARTFIG00119-pour-les-migrants-le-prix-de-la-traversee-a-calais-varie-en-fonction-du-risque-encouru.php> (дата обращения: 18.08.2015).

27. *Войников В.* Кризис в Кале: проблемы незаконного пересечения франко-британской границы. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=6476#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6476#top-content) (дата обращения: 20.08.2015).

28. *Soeren Kern* Europe's Great Migration Crisis. July 12, 2015. URL: <http://www.gatestoneinstitute.org/6146/europe-migration> (дата обращения: 21.08.2015).

29. *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 — statement.* URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (дата обращения: 11.06.2015).

30. *Communication* from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015. COM(2015) 240 final. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (дата обращения: 10.06.2015).

31. *Ливия* против идеи ЕС о спецоперации против судов с мигрантами. URL: <http://ria.ru/world/20150511/1063862485.html> (дата обращения: 01.07.2015).

32. *Outcome of the Council Meeting 3405th Council meeting Justice and Home Affairs* Brussels, 20 July 2015. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/> (дата обращения: 10.08.2015).

33. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal C 326. 2012. 26.10. P. 47—390.*

### *Об авторе*

*Вадим Валентинович Войников*, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: [voinicov@yandex.ru](mailto:voinicov@yandex.ru)



## LEGAL ASPECTS OF EU POLICY ON IRREGULAR IMMIGRATION

V. Voinikov\*

\*Immanuel Kant Baltic Federal University  
14 A. Nevskogo ul., Kaliningrad, 236041, Russia.

Submitted on August 27, 2015

*This article addresses the issues pertaining to the adoption and development of legislation on irregular migration in the context of uncontrolled growth in the number of immigrants from North Africa and the Middle East to the EU. The article attempts at studying the EU legislation on irregular migration, classifying it, and analysing the prospects of EU migration legislation in the light of an increase in irregular immigration into the EU.*

*The author systematises, classifies the current EU legislation on irregular immigration, and analyses the conditions, in which this legislation was developed. Using the legislation analysis method, the author proposes the following system of EU legislation on irregular immigration: rules preventing assistance to irregular immigration, rules preventing employment of irregular immigrants, rules on the return of irregular migrants and readmission, rules on border control, and rules on collaboration with third countries. The author pays special attention to analysing the current state of irregular immigration to the EU, which was dubbed the 'greatest migration crisis in Europe'. The conclusion is that the European Union succeeded in the development of pioneering legislation on irregular immigration, which can serve as the basis for reception by other states. However, changes in the political and economic situation in the EU's southern borderlands made the current legal mechanisms incapable of withstanding new threats. It necessitates a radical reform of the legislation on irregular immigration.*

*Key words:* European Union, irregular immigration, external EU border, Frontex

## References

1. Frontex Annual Risk Analysis 2015, 2015, available: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf) (accessed 09.06.2015).

2. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, Brussels, 19.7.2006, 2006, COM, no. 402 final, available: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0402en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0402en01.pdf) (accessed 10.05.2015).

3. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Fifth bi-annual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2013 - 30 April 2014. Brussels, 26.5.2014, 2014, COM, no. 292 final, available at: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth\\_biannual\\_report\\_on\\_the\\_functioning\\_of\\_the\\_schengen\\_area\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf) (accessed 11.06.2015).

4. Voinikov, V. V. 2013, *Pravovoe regulirovanie Evropejskogo prostranstva svobody, bezopasnosti i pravosudija* [Legal regulation of the European area of freedom, security and justice], Kaliningrad, 397 p.

5. *Protokol protiv nezakonного vvoza migrantov po sushe, morju i vozduhu, dopolnjajushhij Konvenciju Organizacii Obedinennyh Nacij protiv transnacional'noj organizovannoj prestupnosti, prinjat rezoljuciej 55/25 General'noj Assamblei ot 15 nojabrja 2000 goda* [The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000], 2000, available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/protocol2.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol2.shtml) (accessed 25.08.2015).

6. Potemkina, O.Yu. 2010, *Immigracionnaja politika Evropejskogo Sojuza: problemy i perspektivy* [The migration policy of the European Union: Challenges and Prospects], Moscow, p. 38.

7. Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a common policy on illegal immigration, 2001, *COM*, no. 672 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF>, (accessed 25.08.2015).

8. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, 2002, *Official Journal C*, no. 142, 14.06.2002.

9. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, 2002, *Official Journal L*, no. 328, 5.12.2002, p. 17–18.

10. 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, 2002, *Official Journal L*, no. 328, 5.12.2002, p. 1–3.

11. 2006/616/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community, 2006, *Official Journal L*, no. 262, 22.9.2006, p. 24–33.

12. 2006/617/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community, 2006, *Official Journal L*, no. 262, 22.9.2006, p. 34–43.

13. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, 2009, *Official Journal L*, no. 168, 30.6.2009, p. 24–32.

14. 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, 2008m *Official Journal L*, 348, 24.12.2008, p. 98 – 107.

15. Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, 2003, *Official Journal L*, no. 321, 6.12.2003, p. 26–31
16. 2004/573/EC: 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, *Official Journal L*, no. 261, 6.8.2004, p. 28–35.
17. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, 2001, *Official Journal L*, no. 149, 2.6.2001, p. 34–36.
18. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, 2014, COM, no. 0199 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0199> (accessed 10.08.2015).
19. Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, 1996, *Official Journal C*, no. 274, 19.9.1996, p. 20–24
20. Return & readmission, *European Commission*, 2015, available at: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) (accessed 10.08.2015).
21. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), 2013, *Official Journal L*, no. 295, 6.11.2013, p. 11–26
22. Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, 2004, *Official Journal L*, no. 064, 02.03.2004, p. 0001 – 0004.
23. U bregov Sicilii spaseny bolee 740 migrantov [Off the coast of Sicily rescued more than 740 migrants], 2015, *BBC*, available at: [http://www.bbc.co.uk/russian/rolling\\_news/2015/05/150529\\_rn\\_mediterranean\\_migrants](http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2015/05/150529_rn_mediterranean_migrants) (accessed 29.05.2015).
24. Terror v Evrope: opasny li migranty Sredizemnogo morja? [Terrorism in Europe: whether workers are dangerous Mediterranean Sea?], 2015, *BBC*, available at: [http://www.bbc.co.uk/russian/international/2015/02/150224\\_migrants\\_sea\\_terror\\_europe\\_is](http://www.bbc.co.uk/russian/international/2015/02/150224_migrants_sea_terror_europe_is) (accessed 10.07.2015).
25. Newton, J. 2015, ISIS terrorists are arriving in Europe hidden among migrants crossing the Mediterranean on boats, warns EU's top prosecutor, *Dailymail*, available at: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3151326/ISIS-terrorists-arriving-Europe-hidden-migrants-crossing-Mediterranean-boats-warns-EU-s-prosecutor.html#ixzz3joky50IG> (accessed 10.08.2015).
26. Candau, A. 2015, Pour les migrants, le prix de la traversée à Calais varie en fonction du risque encouru, *Le Figaro*, available at: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/08/18/20002-20150818ARTFIG00119-pour-les-migrants-le-prix-de-la-traversee-a-calais-varie-en-fonction-du-risque-encouru.php> (accessed 18.08.2015).
27. Voinikov, V. Krizis v Kale: problemy nezakonnogo peresechenija francuzsko-britanskoj granicy [The crisis in Calais: the problem of illegal crossing the French-British border], *Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam (RSMD)* [Russian Council on International Affairs], available at: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=6476#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6476#top-content) (accessed 20.08.2015).
28. Soeren Kern. 2015, Europe's Great Migration Crisis, *Gatestone Institute*, July 12, available at: <http://www.gatestoneinstitute.org/6146/europe-migration> (accessed 20.08.2015).

29. Special meeting of the European Council, 2015, 23 April 2015 – statement, *European Council – Council of the European Union*, available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (accessed 11.06.2015).

30. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Agenda on Migration. Brussels, 2015, 13 May, COM, no. 240 final, available at: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (accessed 10.06.2015).

31. Livija protiv ideji ES o specoperaciji protiv sudov s migrantami [Libya against the idea of the EU's special operation against the ship with migrants], 2015, *RIA Novosti* [RIA News], available at: <http://ria.ru/world/20150511/1063862485.html> (accessed 01.07.2015).

32. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING, 2015, *Justice and Home Affairs Brussels*, 3405th Council meeting, 20 July 2015, available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/> (accessed 10.08.2015).

33. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012, *Official Journal C*, no. 326, 26.10.2012, p. 47–390.

#### About the author

*Dr Vadim Voinikov*, Associate Professor, the Department of International and European Law, IKBFU, Russia.

E-mail: [voinicov@yandex.ru](mailto:voinicov@yandex.ru)