

О КРИЗИСЕ СВОБОД ШЕНГЕНСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Молоков Алексей Игоревич

Магистрант Уральского федерального университета
им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург),
e-mail: Legion52008@gmail.com

Автор высказывает мнение о том, что кризисные явления в ЕС непосредственно влияют на пространство свободы, безопасности и правосудия (ПСБП), образовавшееся в результате действия Шенгенского соглашения. Выделены два основных направления реформирования ПСБП, приведена информация о законопроектах в этой сфере.

Ключевые слова: шенгенское право, миграция, интеграционные процессы

ON THE CRISIS OF SCHENGEN FREEDOMS

Molokov Alexsey

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Yekaterinburg),
e-mail: Legion52008@gmail.com

The author points out that crises in the EU directly influence the common space of freedom, security and justice, which was formed in result of the Schengen Agreement. Two major areas of reforming of the mentioned space are presented; some EU draft laws concerning this issue are described.

Key words: Schengen law, immigration, integration processes

Понятие кризиса в Европе чаще всего связывают с длительным европейским кризисом, который начал зарождаться в 2009 г.¹ в финансовой сфере и выразился в росте государственных заимствований ряда европейских стран. Впоследствии кризис охватил почти всю зону евро. Сегодня понятие «кризис в Европе» можно рассматривать как собирательное, включающее в себя кризисные явления в различных областях европейской интеграции.

Кризис не смог обойти стороной и один из главных проектов, реализуемых в рамках Европейского союза, – пространство свободы, безопасности и правосудия (далее – ПСБП).

Сейчас проект ПСБП, осуществляемый наравне с введением зоны евро, созданием внутреннего рынка, единого таможенного пространства, выступает не только сферой для сотрудничества, но и одним из атрибутов общеевропейской интеграции. Главные достижения последней – отмена паспортно-визового контроля на внутренних границах, возможность свободного перемещения в границах Шенгенской зоны, формирование единого правового пространства.

Определим основные проблемы, связанные с эволюцией пространства свободы, безопасности и правосудия, а также векторы реформирования данной системы.

Одна из главных проблем – неконтролируемая миграция в ЕС, которая, без сомнения, приводит к снижению эффективности механизма пересечения внешних и внутренних границ. Любые трудности, возникающие в данной сфере, неизбежно

¹ Бардина Л. Европейский долговой кризис: причины, последствия и варианты решения // URL: <http://www.finam.ru/analysis/forecasts01273>.

окажут пагубное влияние на все пространство свободы, безопасности и правосудия, поскольку именно отмена контроля на внутренних границах стала движущей силой Шенгенского процесса.

Серьезным вызовом для ЕС в области ПСБП стали события, связанные с массовым притоком нелегальных мигрантов в Италию. Весной 2011 г. большая группа нелегальных мигрантов из Северной Африки прибыла на итальянский остров Лампедуза¹. Италия обратилась за помощью в Европейскую комиссию, однако, не получив поддержки, приступила к оформлению и выдаче мигрантам необходимых документов, дающих им право свободно перемещаться по территории Шенгенского пространства. В ответ на действия итальянских властей Франция в одностороннем порядке временно восстановила контроль на француско-итальянской границе с целью предотвращения перемещения на свою территорию почти 25 тыс. североафриканских мигрантов². Ситуация обострилась, когда в мае 2011 г. об одностороннем восстановлении контроля на внутренних границах заявила Дания³.

Дело в том, что государства-члены ЕС не вправе осуществлять пограничный контроль на внутренних границах. Согласно их законодательству восстановление контроля возможно лишь в исключительных случаях и только на временной основе. Неоправданные внутренние пограничные проверки указывают на нарушение фундаментального принципа Шенгенского пространства – права на свободу передвижения. В этом случае все остальные шенгенские достижения – единая виза, право иностранцев на свободные перемещения в рамках Шенгенского пространства и т. д. – теряют смысл.

Становится ясно, что Шенгенская система недостаточно эффективна для того, чтобы справиться со слабостями отдельных государств-членов в критических ситуациях и предотвратить потенциальные угрозы. Данные проблемы способствуют постановке новых задач, требующих немедленного решения. ЕС необходимо реформировать созданное в результате действия Шенгенских соглашений пространство, чтобы обеспечить его сохранение и дальнейшее развитие.

Можно выявить два направления реформирования европейского ПСБП. С одной стороны, ЕС пытается внедрить новые механизмы и поддержать углубление интеграции. С другой – ЕС приступил к ликвидации слабых мест в существующих механизмах.

Первый вектор развития связан с дальнейшим укреплением внешних границ Шенгенского пространства. В политическом лексиконе ЕС возникло образное понятие «fortress Europe» («крепость Европа»), обозначающее надежную систему защиты внешних границ ЕС, а в повестку дня включен вопрос создания «электронной крепости», т. е. внедрения и максимального использования в сфере охраны и контроля границ современных информационных технологий. По мнению европейских политиков, применение информационных технологий позволит, кроме прочего, более эффективно осуществлять пограничный контроль.

Ключевая роль в сфере охраны границ принадлежит программе «EUROSUR» («Европейская система наблюдения за внешними границами» – «ЕВРОСУР»), а в области пограничного контроля – программе «Smart Borders» («Умные границы»). Послед-

¹ Зонова Т. Италия: вызовы иммиграции // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=52#top.

² Соколов А. Выдержит ли остров Лампедуза? // Вся Европа. 2011. № 4; URL: <http://www.alleuropa.ru/vidershhit-li-ostrov-lampedusa>.

³ Чернышов И. Дания отгораживается от соседей // Вся Европа. 2011. № 7–8; URL: <http://www.alleuropa.ru/daniya-otgorazhivaetsya-ot-sosedey>.

няя предполагает реализацию мер, нацеленных на оптимизацию системы пропуска через границу, и содержит два основных компонента: систему регистрации въезда / выезда и программу регистрации путешественников¹. Система регистрации въезда / выезда предполагает регистрацию всех въезжающих на территорию Шенгенского пространства и выезжающих с нее граждан и может быть воплощена в виде единой программы или программы, объединяющей национальные системы. Программа регистрации путешественников создана для законопослушных и добросовестных граждан третьих стран, регулярно посещающих Шенгенское пространство. Статус участника программы дает иностранцу возможность пересечения границы в упрощенном автоматическом порядке. Фактически это значит, что иностранец, являющийся участником данной программы, пересекает границу через электронный пункт контроля без прямого контакта с сотрудником пограничной службы. Сотрудники погранслужбы осуществляют лишь визуальный контроль за правильностью прохождения гражданами процедур, предусмотренных программой.

«Smart Borders» в значительной мере облегчает пересечение границы, понижает уровень коррупции на границе и уменьшает влияние человеческого фактора. Впервые о возможности внедрения элементов инициативы «Smart Borders» было заявлено в 2008 г., Европейская комиссия подготовила сообщение о системе въезда / выезда на внешних границах Шенгенского пространства и облегчения перемещения через границы добросовестных путешественников². По результатам неформальной министерской встречи по вопросам юстиции и внутренних дел в Сопоте был представлен доклад по инициативе «Smart Borders»³. Авторы рассуждали, в частности, о том, насколько эффективной станет предлагаемая к внедрению система, будут ли расходы на ее установку и поддержание пропорциональны полученным результатам.

28 февраля 2013 г. Европейская комиссия подготовила пакет законопроектов, нацеленных на реализацию программы «Smart Borders»: проект регламента об учреждении системы регистрации въезда / выезда⁴, проект регламента о внедрении программы регистрации путешественников⁵, проект регламента об изменении Шенгенского кодекса о границах в связи с использованием системы регистрации въезда / выезда и программы регистрации путешественников⁶.

¹ «Smart Borders»: enhancing mobility and security // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_en.htm.

² Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on an Entry / Exit System at the external borders of the European Union, facilitation of border crossings for *bona fide* travellers, and an electronic travel authorisation system. Brussels, COM(2008) final // URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/eu-com-exit-entry.pdf>.

³ Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers. 18–19 July 2011, Sopot // URL: <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/eu-council-informal-jha-smart-borders.pdf>.

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry / Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 95 final 2013/0057 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf.

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 97 final 2013/0059 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf.

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 as regards the use of the Entry / Exit System (EES) and the Registered Traveller Programme (RTP). Brussels, 28 February 2013 COM (2013) 96 final 2013/0060 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v6.pdf.

В конце 2011 г. Европейская комиссия представила проект регламента об учреждении «EUROSUR», но он пока не принят¹. «EUROSUR» должна представлять собой механизм сотрудничества и обмена информацией, позволяющий государствам-членам ЕС более эффективно осуществлять охрану границ². Данная система ориентирована преимущественно на южные морские и восточные сухопутные границы Союза. Однако в дальнейшем она будет распространена на все участки границ. Ключевую роль в этом механизме должно выполнять Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза («Frontex»), которое возьмет на себя, в том числе, функции его администрирования.

Планируется, что «EUROSUR» будет поддерживать тесные контакты с третьими странами, однако этот вопрос станет актуальным только после полного внедрения механизма.

Укажем второе направление реформирования ПСБП. В мае 2011 г. в ответ на франко-итальянский конфликт, связанный с временным проведением пограничных проверок на внутренних границах, Европейская комиссия представила сообщение о миграции, в котором посчитала возможным изменение установленного порядка данных проверок³. Инициатива нацелена на то, чтобы сделать механизм временного восстановления контроля на внутренних границах более понятным и эффективным и одновременно устранить возможность злоупотребления этим правом государствами-членами ЕС.

С точки зрения Европейской комиссии, укрепление и сохранение Шенгенского пространства возможно лишь путем усиления наднациональных институтов и механизмов урегулирования вопросов, касающихся перемещения лиц через внутренние границы ЕС. В частности, Комиссия пришла к выводу о том, что государства-члены ЕС должны иметь право на временное восстановление контроля на внутренних границах в любых экстренных ситуациях, однако такое решение надлежит принимать не самим государствам, а Европейской комиссии с учетом мнения всех стран Союза.

Комиссия исходила из следующего постулата: право на свободу передвижения, которое использует большинство граждан ЕС, нельзя ставить под угрозу односторонним решением отдельных государств-членов ЕС. Подобные решения на национальном уровне должны быть минимизированы, а общеевропейские интересы – обеспечены в рамках Шенгенского пространства.

Таким образом, Европейская комиссия надеялась взять под свой контроль принятие такого рода решений посредством реформирования системы временного восстановления контроля на внутренних границах. 16 сентября 2011 г. Комиссия представила сообщение⁴ и проект соответствующего регламента об изменении Шенгенского кодекса о границах. Согласно данному документу окончательное решение

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Brussels, 12 December 2011 COM(2011) 873 final 2011/0427 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/eurosur%20final.pdf.

² Commission Staff Working Paper Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment. Brussels, 28 January 2011, SEC(2011) 145 final // URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205934%202011%20INIT>.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social Committee of the regions on migration. Brussels, 4 May 2011, COM(2011) 248 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v11_en.pdf.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Schengen governance – strengthening the area without internal

о восстановлении контроля на внутренних границах должна принимать Комиссия. Государства-члены могут лишь ходатайствовать об осуществлении данной меры, право на самостоятельное принятие решений о восстановлении контроля сохраняется за ними только в исключительных случаях и только на период до пяти дней¹.

По мнению разработчиков законопроекта, восстановление контроля на внутренних границах должно восприниматься как крайняя мера, принимаемая, когда другие средства не могут устранить угрозу общественному порядку или внутренней безопасности. В частности, как полагает Европейская комиссия, прибытие около 25 тыс. экономических мигрантов весной 2011 г. нельзя считать веским основанием для осуществления пограничных проверок.

Подготовка указанных законопроектов может быть расценена как очередной этап «коммунитаризации» законодательства Союза о свободе передвижения граждан. Если законопроекты будут приняты, государства-члены ЕС утратят еще одну часть своего суверенитета, соответственно уменьшится значимость государственных границ внутри ЕС.

Библиография

Commission Staff Working Paper Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment. Brussels, 28 January 2011, SEC(2011) 145 final // URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205934%202011%20INIT>.

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on an Entry / Exit System at the external borders of the European Union, facilitation of border crossings for *bona fide* travellers, and an electronic travel authorisation system. Brussels, COM(2008) final // URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/eu-com-exit-entry.pdf>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee of the regions on migration. Brussels, 4 May 2011, COM(2011) 248 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v11_en.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Schengen governance – strengthening the area without internal border control. Brussels, 16 September 2011 COM(2011) 561 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v8.pdf.

Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers. 18–19 July 2011, Sopot // URL: <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/eu-council-informal-jha-smart-borders.pdf>.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry / Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 95 final 2013/0057 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 97 final 2013/0059 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 as regards the use of the Entry / Exit System (EES) and the Registered Traveller Programme (RTP). Brussels, 28 February 2013 COM (2013) 96 final 2013/0060 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v6.pdf.

border control. Brussels, 16 September 2011 COM(2011) 561 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v8.pdf.

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances. Brussels, 16 September 2011, COM(2011) 560 final 2011/0242 (COD) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:EN:PDF>.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Brussels, 12 December 2011 COM(2011) 873 final 2011/0427 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/eurosur%20final.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, Brussels, 16 September 2011, COM(2011) 560 final 2011/0242 (COD) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:EN:PDF>.

«Smart Borders»: enhancing mobility and security // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_en.htm.

Бардина Л. Европейский долговой кризис: причины, последствия и варианты решения // URL: <http://www.finam.ru/analysis/forecasts01273>.

Зонова Т. Италия: вызовы иммиграции // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=52#top.

Соколов А. Выдержит ли остров Лампедуза? // *Вся Европа*. 2011. № 4; URL: <http://www.alleuropa.ru/viderzhit-li-ostrov-lampeduza>.

Чернышов И. Дания отгораживается от соседей // *Вся Европа*. 2011. № 7–8; URL: <http://www.al-leuropa.ru/daniya-otgorazhivaetsya-ot-sosedey>.

Bibliography

Bardina L. Evropejskij dolgovoj krizis: prichiny, posledstviya i varianty resheniya // URL: <http://www.finam.ru/analysis/forecasts01273>.

Chernyshov I. Daniya otgorazhivaetsya ot sosedej // *Vsya Evropa*. 2011. № 7–8; URL: <http://www.alleuropa.ru/daniya-otgorazhivaetsya-ot-sosedey>.

Commission Staff Working Paper Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment, Brussels, 28 January 2011, SEC(2011) 145 final // URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205934%202011%20INIT>.

Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on an Entry / Exit System at the external borders of the European Union, facilitation of border crossings for *bona fide* travellers, and an electronic travel authorisation system. Brussels, COM(2008) final // URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/eu-com-exit-entry.pdf>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee of the regions on migration. Brussels, 4 May 2011, COM(2011) 248 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v11_en.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Schengen governance – strengthening the area without internal border control. Brussels, 16 September 2011 COM(2011) 561 final // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v8.pdf.

Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers. 18–19 July 2011, Sopot // URL: <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/eu-council-informal-jha-smart-borders.pdf>.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry / Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 95 final 2013/0057 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme. Brussels, 28 February 2013 COM(2013) 97 final 2013/0059 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 as regards the use of the Entry / Exit System (EES) and the Registered Traveller Programme (RTP). Brussels, 28 February 2013 COM (2013) 96 final 2013/0060 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v6.pdf.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Brussels, 12 December 2011 COM(2011) 873 final 2011/0427 (COD) // URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/eurosur%20final.pdf.



Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, Brussels, 16 September 2011, COM(2011) 560 final 2011/0242 (COD) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:EN:PDF>.

«Smart Borders»: enhancing mobility and security // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_en.htm.

Sokolov A. Vyderzhit li ostrov Lampeduza? // *Vsya Evropa*. 2011. № 4; URL: <http://www.alleuropa.ru/vyderzhit-li-ostrov-lampeduza>.

Zonova T. Italiya: vyzovy immigracii // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=52#top.