

## СОХРАНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ИЛИ ГРАНИЦ, УСТАНОВЛЕННЫХ ШЕНГЕНСКИМ СОГЛАШЕНИЕМ: НЕПРОСТОЙ ВЫБОР ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА

Андрей Гончаров \*

*Основной предмет исследования в статье – общеправовые аспекты предложений по реформированию Шенгенской зоны и восстановлению таможенного контроля на внутренних границах Европейского союза.*

*Статья содержит комплексное рассмотрение самой современной правоприменительной практики стран-членов ЕС в отношении иммигрантов, а особенно относительно процедур их задержания и депортации.*

«Для того, чтобы сохранить Шенгенскую зону, мы должны её реформировать», заявил прессе летом 2011 года бывший тогда президентом Франции Николя Саркози. Николя Саркози и бывший тогда премьер-министром Италии Сильвио Берлускони продемонстрировали схожее отношение к проблеме, несмотря на напряженность в отношениях между их странами, связанную с ростом потока иммигрантов из Туниса и Ливии.

После более чем полугодового затишья мир услышал продолжение этой риторики уже в практической плоскости на фоне предвыборной кампании Николя Саркози: «если Европейский союз не введет более строгие меры пограничного контроля, он приостановит участие Франции в Шенгенской зоне.» Поток подобных предложений не прекращается. Основной тезис этих инициатив состоит в том, что участникам должно быть позволено восстановить временный внутренний пограничный контроль в «исключительных случаях». Указанные положения в 2011 году были включены в совместное письмо лидеров Франции и Италии Председателю Европейской комиссии Жозе Мануэлю Баррозу без конкретизации термина «исключительные случаи».

Очевидно также, что многие юристы и политики в ЕС работают над тем, чтобы сформулировать основания, на которых государства-участники могли бы принять решение о восстановлении пограничного контроля.

Здесь стоит обратиться к более развернутому заявлению образца лета 2011 г., в которых г-н Саркози также подчеркнул, что министерства юстиции и внутренних дел государств-членов ЕС должны играть более активную роль в изменении Шенгенских правил. Это происходит, в том числе, посредством создания института европейских инспекторов по делам иммиграции и увеличения их оперативных возможностей.

При обосновании столь широких изменений проводится аналогия с изменениями управления в ЕС в сфере экономики, которые были спровоцированы экономическим кризисом в Еврозоне, используя тот же термин: «усиление регулирования», которое «должно быть основано на более строгих требованиях и более эффективных инструментах для достижения большей сплоченности и коллективной дисциплины в уровне защиты общих границ, в том числе в целях расширения Шенгенской зоны». Среди инициатив, предложенных

\* Гончаров Андрей Александрович, аспирант кафедры гражданского права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Европейской комиссией, интересны следующие:

- Укрепление пограничного контроля для обеспечения эффективного контроля каждым государством-членом внешних границ ЕС.
- Обновление правовой базы с точки зрения оперативных возможностей действия на внешних границах.
- Установление консенсуса в рамках ЕС по вопросам миграции из третьих стран.

Дебаты об изменении миграционной политики в ЕС и Шенгенских договоренностей усилились в последние несколько лет из-за роста притока иммигрантов из Африки и Ближнего востока, с которым сталкиваются Средиземноморские страны ЕС, особенно Италия и Мальта после событий так называемой «арабской весны».

#### **Тревожная повестка дня**

Подобная повестка дня, заданная предыдущими лидерами Франции и Италии, отражается на принятии решений по присоединению к Шенгенскому соглашению Болгарии и Румынии, для которых перспектива вхождения в Шенгенскую зону становится еще более отдаленной.

Подобные концептуальные идеи по формированию новых механизмов усиления миграционного контроля не нашли поддержки лидеров некоторых стран севера Европы - их не вдохновила идея вносить на порядок большие денежные вклады для защиты южных границ, подобно тому, как экономически мощные государства не спешат выплачивать долги Португалии и Греции.

Если аналогично ситуации с зоной евро, изменения в регулировании Шенгенской зоны смогут привести к большей интеграции, участники этого союза, вероятно, ужесточат критерии для тех, кто остался за её пределами.

#### **Неожиданно смелая инициатива**

Дания выступила с неожиданно смелой инициативой восстановления в одностороннем порядке пограничного контроля - властями этого весьма либерального государства в 2011-м году принято решение о восстановлении таможенного контроля на внутренних границах с Германией и Швецией, которое в скором времени будет реализовано, однако, представители Дании поспешили заверить, что этот шаг не означает восстановления па-

спортного контроля, а скорее является мерой по усилению борьбы с трансграничной преступностью. Должностные лица Дании (в частности, Клаус Фредериксен) официально заявляли, что эта мера была принята, поскольку Дания столкнулась с небывалым ростом трансграничной преступности за последние годы.

Еврокомиссия запросила у Дании дополнительные обоснования указанного решения и вынесла предупреждение о недопустимости нарушений принципа свободы передвижения. Брюссель был проинформирован властями Дании о том, что политическое решение о восстановлении контроля было достигнуто, но пройдет проверку соответствия нормативно-правовой базе ЕС.

Одностороннее решение в Копенгагене было принято в момент, когда дебаты по введению пограничного контроля и дополнительного регулирования в Шенгенской зоне особенно обострились.

Однако даже с учетом особенностей нынешней ситуации, представители государств ЕС заверяют, что свободное передвижение является одним из основных достижений ЕС и должно быть сохранено. Участники Европейского парламента были гораздо более решительными в своих высказываниях: так Джозеф Даул, председатель одной из фракций в Европейском Парламенте заявлял, что восстановление постоянного пограничного контроля в Дании было бы неприемлемым и призвал Европейскую комиссию проверить на законность выдвинутую инициативу.

*В связи с подобными инициативами возникают вопросы: сохранился ли наряду с «буквой» Шенгенского соглашения его «дух» и так ли либеральны и гуманны были законодательство и правоприменительная практика стран-членов ЕС в отношении иммигрантов и процедур их депортации и задержания до реформ Шенгена?*

В Дании, как и в других странах ЕС, проблемами иммиграции активно занимаются общественные организации и СМИ. Так, в связи с серьезным общественным резонансом власти Дании пересмотрели многие свои решения по депортации и приняли положительные резолюции по наиболее резонансным делам, рассмотренным Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ) в 2007-2008 гг., например, по делу косовского албанца М. Заири.<sup>1</sup> В настоящий момент в Дании су-

ществует дюжина лагерей для беженцев, где, им, как правило, разрешается свободно работать, передвигаться, посещать адвоката или посольство и пользоваться другими основными правами.

Тем не менее, в специализированных центрах депортации на базе лагерей «Сандхольм» и «Авнструп», правила более суровы - существует постоянный надзор до момента высылки из страны, покинуть центр разрешается только в сопровождении полиции, которая зачастую не очень щадит иммигрантов.

Лицам, подвергнутым ограничению свободы в подобных центрах, согласно общему порядку, предоставляются отдельные камеры, размер которых, как правило, составляет 3 метра в высоту, 4 метра в длину, 2 метра в ширину.

Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения регулярно проводит проверки, по материалам которых известно, что международные нормы содержания депортируемых лиц за редкими исключениями соблюдаются - беженцы занимают помещения площадью 18 кв. м на 2-4 человека.

Лица, которые потенциально могут представлять угрозу для общества и/или оказывающие сопротивление при выдворении, могут быть помещены в место предварительного заключения до момента принятия решения об их депортации из страны. Иммигранты, осужденные к лишению свободы в Дании, депортируются, как правило, сразу по освобождению, кроме случаев наличия уважительных причин, таких как беременность, рождение ребенка, болезнь или наличие близких родственников в Дании.

*Описание ситуации с въездом и размещением иммигрантов в ЕС далеко от мечтаний многих наших сограждан о жизни в Европе, но возникает вопрос - везде ли в Европе ситуация настолько не внушающая оптимизма.*

Испания - страна с сохранившейся довольно либеральной практикой в отношении иммигрантов. Однако статистика, согласно которой почти 15 % населения страны - иностранцы, большинство из которых, несколько миллионов человек, являются выходцами из таких стран как Боливия, Эквадор, Колумбия, Марокко, не даёт покоя представителям политической элиты Испании. В связи с этим недавнее утверждение в ЕС инициатив ужесточаю-

щих процедуры высылки «лиц, нарушивших закон», были активно поддержаны Испанией.

При том, что в Испании существует возможность применения мер уголовного преследования иностранцев и процедур депортации в страну, из которой он прибыл, или даже за территорию Европейского союза, в случае отсутствия законных оснований для нахождения в Испании - подобные решения должны пройти с соблюдением определенных законом процедур<sup>2</sup>, которые следует признать разумными и учитывающими принципы права.

**Основные положения миграционного законодательства Испании:**

- «незаконным иммигрантом» может считаться только лицо, вид на жительство которого просрочен более чем на три месяца;

- В случае ареста «незаконного иммигранта» срок ограничения свободы не должен превышать 72 часа;

- «незаконный иммигрант» может быть выпущен на свободу под подписку о невыезде с обязательством регулярно являться в полицию, если ему не вменяется совершение уголовного преступления.

**На этапе задержания иностранец обладает правами:**

- дать объяснения и быть выслушанным полицией или судом в связи с арестом, предъявив при этом в своё оправдание гарантийные письма и прочие документы личного поручительства;

- на получение бесплатной юридической помощи;<sup>3</sup>

- получить информацию об основаниях задержания и его процессуальных правах на языке, которым он владеет;

- потребовать Согласно Закону<sup>4</sup> оспаривания обоснованности произведенного ареста в суде.

**Процедуру выдворения следует признать лояльной, поскольку:**

- срок рассмотрения органами следствия материалов дела о выдворении составляет до шести месяцев;

- решение подлежит дальнейшему утверждению в органе власти региона, где было произведено задержание и передаче в консульство страны отправления иммигранта, а также в Министерство иностранных дел Испании;

- только в отношении лиц, нарушивших законы Испании, решение о выдворении реализуется незамедлительно.

*В то же время исполнение решения о выдворении может быть отложено в следующих случаях:*

- а) если адвокатом иммигранта подана соответствующая жалоба;
- б) наличие официального требования иностранца о предоставлении политического убежища;
- в) отсутствие достаточных материальных средств для оплаты транспортных расходов, подлежащих оплате из госбюджета;
- г) беременность нарушительницы и наличие медицинских показаний, препятствующих процедуре высылки.

**Инициативы, усложняющие свободный въезд в ЕС, реализуются не только в рамках законодательной политики, но и визовой**

Безвизовый въезд - вопрос «межгосударственного сотрудничества»<sup>5</sup>. При этом список стран, гражданам которых требуется виза для въезда в ЕС, включает большинство стран источников массовой миграции. Второй элемент визовой политики - правило о непредоставлении виз беженцам, применяемое даже, если они предпринимают законные шаги по ее получению.<sup>6</sup>

Правовой режим визового въезда в ЕС также подразумевает, что сотрудники компании-перевозчика не вправе допустить не имеющего визы пассажира на транспортное средство, направляющееся в Европу. Великобритания, которая в 1987 году одной из первых ввела на национальном уровне такие санкции для перевозчиков<sup>7</sup>, на данный момент собрала в казну свыше 60 млн. фунтов штрафов. Менеджмент компаний-перевозчиков опасается не штрафов как таковых - любая запись об их нарушениях станет известна регулирующим и лицензирующим органам, а для руководителей; гарантия продления лицензий - это их гарантия пребывания на должностях, так что ужесточающееся год от года миграционное регулирование - это довольно серьезный повод для авиа и железнодорожных компаний вводить системы обучения персонала и контроля за их работой.

Таким образом, авиакомпании по всему миру должны были сделать из своих сотрудников полноценных специалистов по контролю подлинности документов, заменяющих в этой части государственных чиновников.

В 2000 году к указанному виду правонарушений посредством закрепления в Палермском Протоколе были добавлены<sup>8</sup> следующие: «Незаконная перевозка людей в целях их трудового найма, а также их укрывательство или применение в связи с этим угроз, силы или других форм принуждения к труду».

При этом не стоит относить любую работу с низкой заработной платой или тяжелыми условиями к категории подневольных даже в ситуации экономической зависимости, например, если работник не в состоянии оставить работу из-за отсутствия альтернативного варианта занятости.

В связи с изложенным, менеджменту международных строительных и других корпораций, использующих массовый труд, следует поставить своим кадровым и юридическим службам задачу по проведению этой значимой грани между ввозом рабочей силы для использования в тяжелых или нелегальных условиях, исходя из следующей дефиниции Международной организации труда, поддержанной и изложенной в выводах ЕСПЧ: «*принудительный труд представляет собой серьезное нарушение прав человека, сопряженное с ограничением свободы человека, граничащее с физической или экономической кабалой, то есть угрозой наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно*».

В таком контексте инициативы властей России (прим. Власти государства - термин ЕСПЧ) по построению системы общих открытых границ в рамках таможенного союза и введению систем аттестации и обучения иммигрантов указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 602 «Об обеспечении межнационального согласия» возможно поставить в один ряд с образцами либерализма и гуманности для начала 21-го века.

## PRESERVATION OF THE PRINCIPLES OR THE BORDERS ESTABLISHED BY THE SCHENGEN AGREEMENT: A DIFFICULT CHOICE FOR THE EUROPEAN COMMUNITY

The paper deals with the general legal aspects of the proposals to reform the Schengen area and to restore customs control on the internal borders of the European Union. The paper contains a comprehensive review of the latest law enforcement practice of the EU member states regarding immigrants and especially

regarding the procedures for their detention and deportation.

Andrey Goncharov,  
Postgraduate Researcher, Department of Civil Law, Academy of National Economy and State Service of Russia under President of the Russian Federation

### Ключевые слова:

Европейский союз, верховенство права, Шенгенское соглашение, миграционная политика стран-членов Европейского союза, процедуры депортации и задержания незаконных иммигрантов.

### Keywords:

European Union, rule of law, Schengen Agreement, migration policies of the member states of the European Union, deportation and detention procedures regarding illegal immigrants.

### Литература:

<sup>1</sup> Материалы по делу доступны на сайте ЕСПЧ // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106308>

<sup>2</sup> Закон 4/2000 «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и социальной интеграции» от 11.01.2000 г.

<sup>3</sup> В акте от 23.05.2003 г. Конституционный Суд Испании признал право на доступ к правовым механизмам защиты иммигрантов на основаниях, аналогичных с гражданами Испании.

<sup>4</sup> Статья 3 закона 6/1984 «Об утверждении процедуры оспаривания неправомерного задержания и гарантиях неприкосновенности личности» от 24.10.1984 года

<sup>5</sup> Intergovernmental cooperation on immigration and asylum, CCME, Brussels, April 1995.

<sup>6</sup> Under the Geneva Convention, a person is not a refugee until they are outside their own country. Once outside, the rationale for refusal is that the refugee is now safe and does not need the protection of a western European state

<sup>7</sup> The Carriers' Liability Act 1987 (as amended) imposes a ,2,000 fine for each passenger without travel documents or with forged ones. In addition, the carrier pays for the passenger's detention and removal under the Immigration Act 1971.

<sup>8</sup> The Palermo Protocols are three protocols adopted by the United Nations in 2000 in Palermo, Italy, together with the Convention against Transnational Organized Crime (the Palermo Convention).