

# АРАБСКАЯ ВЕСНА И РЕФОРМА ШЕНГЕНА

АННА ДЕКАЛЬЧУК

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
Санкт-Петербург, Россия

---

## Резюме

На основе анализа реформы шенгенского законодательства в 2011–2013 годах, запущенного в ответ на социально-политические выступления в Северной Африке и приток мигрантов к средиземноморским берегам Европейского Союза, настоящая статья показывает, каким образом политические антрепренеры используют окна возможностей, открывающиеся в результате внешних шоков, с тем, чтобы обеспечить удовлетворение собственных предпочтений. Рассмотренный случай принятия решений в ЕС ставит эмпирический вопрос о том, как реформа, инициированная Италией и Францией с целью «ре-национализации Шенгена», в итоге привела к прямо противоположному результату. Исследование демонстрирует, что важнейшим фактором, предопределившим такой исход, стало институциональное положение Европейской комиссии, обладающей монопольным правом законодательной инициативы в Европейском Союзе. Оно дало наднациональной бюрократии возможность заручиться поддержкой Европейского парламента и фактически превратить его в вето-игрока в переговорах с Советом министров по вопросу реформы шенгенского законодательства. Таким образом, Комиссия сумела поймать государства-члены в «ловушку совместного принятия решений», вынудив их принять законодательство, отличавшееся от их первоначальных предпочтений. В работе используется метод отслеживания процесса, часто применяемый для изучения изменений политических курсов. В статье рассматривается ход реформы начиная со стадии определения повестки дня, инициированного властями Италии. Далее в статье освещается стадия выбора решения проблемы из пула возможных альтернатив, предлагавшихся различными игроками, и запуск реформы. В следующем шаге анализируется переговорный процесс между государствами-членами ЕС и Европейским парламентом, закончившийся принятием двух законодательных актов. В заключение мы помещаем изученный кейс в более широкую теоретическую перспективу сравнительной политологии.

## Ключевые слова:

принятие политических решений; политические антрепренеры; арабская весна; Шенген; Европейская комиссия; Европейский парламент; реформы в ЕС.

Одновременно с созданием Европейского объединения угля и стали, Европейского экономического сообщества и Евратома в 1950-х годах возникли теории, стремившиеся осмыслить феномен интеграции в европейском регионе. Появившиеся тогда неофункционализм и интерго-

вернментализм, названные теориями высокого уровня, ставили своей целью объяснить весь процесс интеграции целиком, рассматривая его как зависимую переменную. Вместе с тем уже к 1980-м годам повестка европейских исследований сместилась к более узким вопросам функциони-

рования Сообществ. В тот период исследователи стали обращать внимание на частные проявления процесса интеграции – например, на законодательство, которое производила институциональная архитектура Европейских сообществ, и особенности его имплементации в государствах-членах.

Продолжая эту исследовательскую программу, настоящая статья призвана ответить на вопрос – каким образом производилась реформа шенгенского законодательства 2011–2013 годов, спровоцированная социально-политическими выступлениями в странах Северной Африки и притоком мигрантов к средиземноморским берегам Европейского Союза, и какую роль в ее осуществлении сыграла Европейская комиссия. В частности, показано, как в условиях внешнего шока группа активных политических игроков, которых обычно называют политическими антрепренерами, пытается использовать открывшееся окно возможностей с тем, чтобы добиться реализации собственных предпочтений.

Использованная в предыдущем абзаце терминология указывает на то, что теоретической рамкой исследования выступает концепция множественных потоков (КМП) Джона Кингдона – одна из теорий, разработанная для изучения процесса принятия политических решений в государствах. КМП предполагает, что политическую повестку дня формируют три независимых друг от друга потока: поток проблем (*problems stream*), поток политических курсов, или решений (*policies stream / solutions stream*), и политический поток (*politics stream*). В тех случаях, когда общественные проблемы, по которым разработаны варианты решений, законопроекты или иные предложения, направленные на изменение политического курса, обостряются и при этом присутствует электоральная заинтересованность политиков в принятии неотложных мер, открывается окно возможностей (*policy window*). В этих условиях у политических игроков (антрепренеров) значительно

возрастают шансы на проведение реформ, необходимость которых они могли откладывать долгое время [Kingdon 2003: 86–89, 165–208; Zahariadis 2007: 65].

*Проблемы* в рамках первого потока определяются как «ситуации, которые начинают восприниматься как проблемы в зависимости от того, кто уделяет им внимание в определенный момент времени, каковы ценности и убеждения заинтересованных игроков и насколько велико изменение по сравнению с первоначальной ситуацией» [Zahariadis 2003: 7].

*Поток политических курсов / решений* представляет собой ящик с инструментами, содержащий альтернативные решения потенциальных проблемных ситуаций в конкретной сфере государственного регулирования, разработанные специалистами в данной области. Существующие предложения находятся в состоянии постоянного соревнования за право стать тем самым вариантом, который будет востребован политиками [Kingdon 2003: 116–144; Zahariadis 2007: 72; Zahariadis: 8].

Наконец, третий, *политический*, поток представляет собой совокупность трех элементов: (1) общественного мнения (политикам легче выдвигать какие-то решения в ситуации, когда в данном вопросе население страны не расколото на противоборствующие лагеря); (2) сменяемости у власти политиков с разной идеологией; (3) наличия значительного сегмента групп интересов, высказывающихся в поддержку предлагаемого политического решения [Kingdon 2003: 145–164; Zahariadis 2003: 8].

Окна возможностей, которые открываются, когда три потока сливаются воедино, Кингдон определяет как «возможности для сторонников каких-то предложений провалить свое решение проблемы или же привлечь внимание к специфическим проблемам» [Kingdon 2003: 165]. Однако потоки не сходятся сами по себе, для этого требуются политические антрепренеры, добивающиеся реализации предпочтительного для них политического курса, то есть одного из уже присутствующих во втором

потоке альтернативных решений. Они готовы «инвестировать свои ресурсы в продвижение собственных предложений/решений или проблем» и несут «ответственность не только за привлечение внимания [к ним] важных людей, но и за «привязывание» решений к каким-то проблемам и за «привязывание» проблем и решений к политическому потоку» [Kingdon 2003: 20, 165–208].

Случай реформы шенгенского законодательства 2011–2013 годов интересен по двум причинам. *Во-первых*, события Арабской весны и приток мигрантов к берегам Италии представляются классическим примером внешнего шока для функционирования шенгенского пространства – кризиса, напрямую не связанного с реализуемым политическим курсом ни географически, ни, главное, содержательно [Декальчук 2014]. Если наплыв мигрантов и должен был вызвать реформу наднационального законодательства, то скорее могло ожидать изменение миграционной политики ЕС или политики в области предоставления убежища. Между тем он вызвал последствия для свободного передвижения людей в границах шенгенской зоны.

*Во-вторых*, сразу несколько разнородных субъектов европейской политики попытались использовать открывшееся внешним шоком окно возможностей, чтобы реализовать реформу, в наибольшей степени соответствующую их предпочтениям. В этом смысле и итальянское, и французское правительства, и Европейская комиссия выступили в роли политических антрепренеров, похожих, по меткому выражению Кингдона, на «серфингистов в ожидании большой волны» [Kingdon 2003: 165]. Примечательно, сколь активно итальянские и французские власти лоббировали свои предложения по «ре-национализации Шенгена» (по укреплению национального компонента в управлении шенгенским пространством в ущерб наднациональным институтам), и насколько различались их интересы и курс Европейской комиссии, желавшей использовать момент,

чтобы углубить интеграцию в сфере свободного передвижения лиц в границах шенгенского пространства. Несмотря на активные наступательные действия франко-итальянской коалиции, исход реформы соответствовал предпочтениям Комиссии, а не игроков, изначально эту реформу запустивших.

Подобный результат позволяет предположить, что институциональное положение Европейской комиссии, обладающей монопольным правом законодательной инициативы, и ее способность привлечь на свою сторону Европейский парламент, фактически превратив его в вето-игрока в переговорах с Советом министров, сыграли решающую роль в исходе политической борьбе по поводу трансформации шенгенской системы.

Помимо документов ЕС и материалов западных СМИ, в качестве источников в статье использованы три глубинных полуструктурированных интервью с непосредственными участниками реформы шенгенского законодательства в 2011–2013 годах, взятые в июле 2012 г. в Брюсселе. Респонденты согласились на интервью только на условиях анонимности, поэтому при цитировании будет указано лишь место работы на момент проведения интервью.

## 1

Общественно-политические волнения в государствах Магриба в 2010–2011 годах сопровождались массовым оттоком африканского населения. Уже к началу февраля 2011 г. число мигрантов из Туниса и соседних с ним стран стало вызывать у итальянских властей серьезную обеспокоенность. 11 февраля 2011 г. министр внутренних дел Р. Марони, представлявший в коалиционном правительстве С. Берлускони партию «Лига Севера», поспешил заявить, что все увеличивающийся приток мигрантов к берегам острова Лампедуза может в скором времени вызвать гуманитарную катастрофу. Он вместе с коллегой по кабинету министром иностранных дел Ф. Фраттини высказал намерение просить Европейский Союз о помощи Риму в раз-

решении ситуации, сопоставимой с Планом Маршалла<sup>1</sup>.

Несмотря на то что уже 12 февраля европейский комиссар по внутренним делам С. Мальмстром в телефонном разговоре предложила Берлускони помощь со стороны Комиссии, 14 февраля Министерство внутренних дел Италии выпустило пресс-релиз, в котором указывало на безразличие Европы к проблемам страны, в то время как сам Марони сравнил прибытие африканцев с «исходом библейского масштаба»<sup>2</sup>. 15 февраля комиссар Мальмстром, выступая перед европейскими парламентариями, предложила выделить Италии финансовую помощь из Европейского фонда беженцев. В тот же день итальянские власти запросили поддержки европейского агентства Фронтекс в форме совместной операции «Гермес», которая началась уже 20 февраля [Pascouau, McLoughlin 2011].

Тем не менее к концу месяца ситуация только ухудшилась. 24–25 февраля на Совете министров ЕС Марони, продолжавший требовать большей солидарности со стороны партнеров по интеграционному объединению и настаивавший на перераспределении миграционного давления между государствами-членами, не встретил поддержки своих коллег (за исключением греческого, кипрского, мальтийского и испанского министров) – Австрия, Германия и другие государства-члены посчитали, что власти Италии преувеличивают масштаб трудностей [Monar 2012: 117, 122]<sup>3</sup>.

Вооруженные действия в Ливии, а также все возрастающий приток мигрантов к юж-

ным берегам ЕС стали причиной экстренного саммита глав государств и правительств Европейского Союза, прошедшего в Брюсселе 11 марта. Выражая обеспокоенность событиями в Магрибе, европейские лидеры приняли решение о необходимости расширения мандата и ресурсного обеспечения агентства Фронтекс. В этих мерах должна была проявиться солидарность всех участников интеграционного объединения и готовность помочь государствам-членам, столкнувшимся с усиливающимся миграционным давлением. Европейский совет предписал Совету министров совместно с Комиссией разработать «план мер по развитию мощностей по регулированию миграционных потоков и потоков беженцев» к следующему саммиту в июне 2011 года<sup>4</sup>.

Действия со стороны европейских партнеров продолжали восприниматься Римом как недостаточные, поэтому 25 марта итальянские министры иностранных и внутренних дел совершили визит в Тунис. Его целью стало заключение с местными властями соглашения о реадмиссии и подтверждение договоренностей об усилении контроля на морской границе этой африканской страны<sup>5</sup>.

О возможности реадмиссии Тунисом прибывающих в ЕС мигрантов речь шла и во время визита С. Мальмстром в эту страну 1 апреля. На пресс-конференции по итогам поездки комиссар рассказала о том, что тунисские власти готовы принимать своих граждан обратно. В то же время в ответ на вопрос одного из итальянских жур-

<sup>1</sup> Mille tunisini sbarcati a Lampedusa Maroni: «Emergenza umanitaria» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lastampa.it/2011/02/11/italia/cronache/mille-tunisini-sbarcati-a-lampedusamaroni-emergenza-umanitaria-3TijONCfkOkx59gaPbgHrO/pagina.html> (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>2</sup> Comunicati Stampa: Crisi nel Maghreb: dichiarazione del sottosegretario all'Interno Mantovano [Электронный ресурс]. URL: [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/comunicati/comunicati\\_2011/0970\\_2011\\_02\\_13\\_emergenza\\_maghreb.html\\_1245440188.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicati_2011/0970_2011_02_13_emergenza_maghreb.html_1245440188.html) (дата обращения: 28.08.2014). Pop V. Tunisia's «Biblical Exodus» Pits Rome against Brussels [Электронный ресурс]. URL: <http://euobserver.com/article/31802> (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>3</sup> Libyan Crisis: Italy Warns of a New Wave of Immigrants to Europe // Spiegel Online. 2011. Dohment F. et al. Europe's Favorite Dictators: High Oil Price Could Hammer European Economies // Spiegel Online. 2011.

<sup>4</sup> См. пункты 10–11 в Extraordinary European Council 11.03.2011: Declaration.

<sup>5</sup> Press Release: Immigration: Frattini and Maroni in Tunisia to Reinstate Common Rules [Электронный ресурс]. URL: [http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/03/20110325\\_vistun.htm](http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/03/20110325_vistun.htm) (дата обращения: 21.03.2016).

налистов она выразила сомнения в необходимости активации механизма солидарности, предусмотренного Директивой Совета ЕС/2001/55<sup>6</sup>, указав на то, что число мигрантов, прибывающих в Италию, значительно меньше порогового значения<sup>7</sup>.

Усилия итальянских и европейских властей были вознаграждены 5 апреля – Италия и Тунис заключили соглашение о реадмиссии, которое, по словам министра Марони, должно было позволить «закрутить кран миграционной струи»<sup>8</sup>. В тот же день Берлускони подписал Декрет, в соответствии с которым итальянские власти планировали выдавать временные виды на жительство всем африканским мигрантам, уже находившимся на тот момент на территории страны<sup>9</sup>. Эти документы должны были позволить их обладателям свободно перемещаться по всем странам шенгенского пространства. Решение итальянских властей объяснялось тем, что действие договора о реадмиссии с Тунисом распространялось только на вновь прибывающих мигрантов, но не на тех, кто к 5 апреля уже оказался в Италии.

## 2

Действия и заявления Рима вызвали возмущение со стороны европейских партнеров. Еще до принятия решения о выдаче временных видов на жительство французские власти дали понять, что на-

ходят поведение Италии неприемлемым. В конце марта 2011 г. французские полицейские начали отлавливать в пограничных с Италией зонах мигрантов, пытавшихся попасть во Францию, и отправлять их обратно на итальянскую территорию<sup>10</sup>. После же публикации итальянцами Декрета французское Министерство внутренних дел распространило 6 апреля циркуляр, которым предписало полицейским службам не пускать на территорию страны путешественников, обладающих временными документами и не способных доказать наличие у них достаточных средств для нахождения в стране<sup>11</sup>. Под такие критерии попадали мигранты из Италии [Monar 2012: 122].

Теперь уже реакция Франции вызвала недовольство итальянских властей, которые, выдавая виды на жительство, решили фактическими действиями принудить другие государства-члены ЕС к солидарности в вопросе перераспределения миграционного бремени. 7 апреля стало известно, что на заседании Совета министров внутренних дел ЕС, запланированном на 11 апреля, Италия будет официально просить европейских партнеров поддержать активацию механизма солидарности в соответствии с Директивой ЕС/2001/55. Несмотря на то что еще неделю назад высказывавшая по этому поводу скепсис Мальмстром поддержала итальянскую инициати-

<sup>6</sup> Эта директива предполагает, что в ситуации массовой миграции перемещенных лиц Совет министров может принять решение о перераспределении миграционного бремени между всеми государствами-членами с тем, чтобы помочь тем из них, которые в силу своего географического положения принимают наибольшее количество мигрантов.

<sup>7</sup> Malmström C. EC Midday Press briefing: Statement by Cecilia Malmström Following her Visit to Tunisia [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=76390> [дата обращения: 29.08.2014].

<sup>8</sup> Maroni firma l'accordo con la Tunisia [Электронный ресурс]. URL: [http://www.corriere.it/cronache/11\\_aprile\\_05/lampedusa-sbarchi\\_d4f3e236-5f50-11e0-a9b0-e35a83b9ad3b.shtml](http://www.corriere.it/cronache/11_aprile_05/lampedusa-sbarchi_d4f3e236-5f50-11e0-a9b0-e35a83b9ad3b.shtml) [дата обращения: 21.03.2016].

<sup>9</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri aprile 2011 «Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani» [11A04818].

<sup>10</sup> Vintimille, nouvelle frontière du Maghreb [Электронный ресурс]. URL: [http://www.lepoint.fr/monde/vintimille-nouvelle-frontiere-du-maghreb-30-03-2011-1313141\\_24.php](http://www.lepoint.fr/monde/vintimille-nouvelle-frontiere-du-maghreb-30-03-2011-1313141_24.php) [дата обращения: 21.03.2016]. Italy, France Tussle over «Boat People» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euractiv.com/east-mediterranean/italy-france-tussle-boat-people-news-503746> [дата обращения: 21.03.2016].

<sup>11</sup> Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration Autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les Etats membres de Schengen.

ву, вероятность того, что механизм будет активирован, оставалась крайне низкой – действия Рима возмутили не только Париж, но и Берлин, Вену и другие национальные столицы<sup>12</sup>.

В результате во время заседания Совета министров Италия не только не получила поддержки со стороны партнеров. Многие участники открыто громили действия итальянских властей. В частности, голландский министр по миграции и вопросам убежища Г. Леерс заявил, что он «был крайне недоволен внезапным решением Италии переложить свои проблемы на плечи остальных стран без какого-либо предупреждения»<sup>13</sup>.

Кризис в отношениях Рима и его партнеров по ЕС достиг пика 17 апреля, когда французские полицейские задержали на границе несколько поездов с мигрантами, шедших из итальянской Вентимильи в Ментону<sup>14</sup>. Последовавшие за этим взаимные обвинения с обеих сторон в нарушении

шенгенских правил закончились 26 апреля совместной пресс-конференцией С. Берлускони и Н. Саркози, на которой они объявили о намерении направить совместное письмо Председателю Европейской комиссии Ж. М. Баррозу и Председателю Европейского совета Х. ван Ромпею. О его содержании и готовящемся предложении пересмотреть шенгенские соглашения с тем, чтобы включить в текст «возможность временного восстановления пограничного контроля на внутренних границах в ситуации исключительных трудностей в контроле общих внешних границ» шенгенской зоны<sup>15</sup>, было известно заранее. В письме Берлускони и Саркози указали и на необходимость доработать предложение по реформе системы оценки выполнения государствами-членами шенгенского законодательства и сделать его более амбициозным по сравнению с вариантом Комиссии конца 2010 года<sup>16</sup>, расширив полномочия государств-членов в этом вопросе.

<sup>12</sup> France Prepares to Shut Down Border with Italy [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euractiv.com/global-europe/france-prepares-shut-border-ital-news-503909> (дата обращения: 21.03.2016). Schlamp H.-J. Chaos auf Lampedusa: Italien schiebt Flüchtlinge an EU-Partner ab // Spiegel Online. 2011.

<sup>13</sup> EU seasick with African boat people [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euractiv.com/global-europe/eu-seasick-african-boat-people-news-503983> (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>14</sup> France Blocks Italian Trains Carrying Migrants // BBC. 2011.

<sup>15</sup> Lettre de MM.Sarkozy et Berlusconi Lettre de MM.Sarkozy et Berlusconi adressée à MM. Van Rompuy et Barroso.

<sup>16</sup> Механизм оценки выполнения шенгенского законодательства странами, являющимися участниками шенгенского пространства, а также механизм оценки готовности стран-кандидатов на присоединение к шенгенской зоне уже несколько лет находились в процессе реформирования. Первая попытка реформировать эти оценочные механизмы была предпринята Комиссией еще весной 2009 г. Цель этой реформы состояла в том, чтобы осторожно ввести оценочную систему в правовые и институциональные пределы Европейского союза (на протяжении 2000-х годов процедура оценки регламентировалась Решением шенгенского исполнительного комитета от 16 сентября 1998 г., т.е. была разработана вне правовых границ ЕС). Предложение Комиссии 2009 г. было очень осторожным: они сохраняли за странами-членами главную роль в оценке готовности стран-кандидатов к присоединению к шенгенскому пространству; в вопросе оценки корректности имплементации странами шенгенского пространства шенгенских норм Комиссия пошла чуть дальше, предложив передать ей координационные полномочия в рамках процедуры, но сохранив, при этом, полную вовлеченность в процесс экспертов из стран-членов (см. Proposal for a Council Regulation on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis (COM(2009)102 final) и Proposal for a Council Decision on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Monitor the Application of the Schengen Acquis (COM(2009)105 final)). Казалось бы, принятие таких осторожных предложений Комиссии не должно было вызвать трудностей. Однако в игру вступил Европейский парламент, с которым Совет министров должен был проконсультроваться в процессе законодательного закрепления предложений Комиссии. В своем негативном заключении октября 2009 г. раппортер из Комитета по гражданским свободам и правам, правосудию и внутренним делам К. Козльо потребовал от Комиссии изъять ее предложения из делопроизводства и внести новые проекты. Причиной такой необходимости Козльо назвал тот факт, что правовая база предложений 2009 г. в недостаточной мере учитывала роль Парламента, в рамках процедуры консультации высказывавшего свое мнение, которое, однако, могло

Действия президента Франции и премьера Италии объяснялись личными политическими соображениями. Играя на национальных чувствах сограждан и используя жесткую анти-иммигрантскую риторику, Саркози пытался заручиться поддержкой тех, кто планировал на грядущих президентских выборах голосовать за его конкурента М. Ле Пен. Для Берлускони электоральные интересы также имели значение – в мае в Италии должны были состояться муниципальные выборы [Koenig 2011; Lombardi 2011].

Предложения Франции и Италии вызвали у наблюдателей недоумение и негодование, заставив некоторых специалистов утверждать, что предлагаемая Саркози и Берлускони реформа полностью изменит «философию Шенгена», базирующуюся на идее взаимного доверия, и заменит ее принципом взаимного недоверия [Pascouau 2011: 2]. Однако еще большую растерянность вызвала реакция Европейской комиссии: уже 29 апреля в ответном письме Председатель Комиссии Баррозу не только пообещал, что поднятые Саркози и Берлускони вопросы будут рассмотрены на ближайшем заседании Европейского совета, но и признал, что «временное восстановление границ яв-

ляется одной из опций, которая, в случае если она регулируется четкими критериями и ясно определена, может стать элементом, способным укрепить управление шенгенским пространством»<sup>17</sup>.

Комиссия подтвердила готовность инициировать масштабную реформу шенгенского законодательства, выпустив через несколько дней после письма Баррозу Коммюнике о миграции. В нем европейская бюрократия указывала на необходимость укрепления системы управления шенгенским пространством и оценки имплементации шенгенских правил, а также заявила о том, что временное восстановление границ будет рассмотрено как один из инструментов улучшения функционирования шенгенской зоны. В то же время в документе отмечалось, что решения об активации механизма должны приниматься на уровне ЕС, а не отдельных государств-членов<sup>18</sup>.

Решение Комиссии подготовить законодательные инициативы по этим вопросам вызвало возмущение многих функционеров в других европейских институтах, в первую очередь членов Европейского парламента. 10 мая Баррозу был вынужден оправдываться перед европейскими депутатами, указывая на то, что реформа шен-

---

быть полностью проигнорировано Советом министров. По мнению докладчика, Комиссия должна была предложить в качестве процедуры принятия законопроектов процедуру совместного принятия решений, в соответствии с которой Парламент является со-законодателем – наравне с Советом министров (отчасти это было связано и с надвигавшимся вступлением в силу Лиссабонского договора, который в этой области наделял Парламент значительно большими законодательными полномочиями, чем прежде) (см. European Parliament Report on the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis (COM(2009)0102 – C6-0110/2009 – 2009/0033(CNS))). Пересмотр и доработка предложений Комиссии заняла чуть меньше года, и 16 ноября 2010 г. Комиссия вновь инициировала реформу механизма оценки, прописав в качестве процедуры принятия законодательства процедуру совместного принятия решений и превратив, таким образом, Парламент в со-законодателя. Содержательно новый текст мало чем отличался от предложений 2009 г. (см. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify Application of the Schengen Acquis (COM(2010) 624 final)). Именно об этом законопроекте и о необходимости сохранить за странами-членами главенствующую роль по оценке корректности имплементации шенгенских правил странами шенгенского пространства и писали в своем обращении Берлускони и Саркози.

<sup>17</sup> Lettre de le President de la Commission européenne [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110502\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110502_fr.pdf) (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>18</sup> См. пункт 2.3 в Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Communication on migration) – COM(2011) 248 final. Malmström C. Press Release: A Better Management of Migration to the EU – Press Conference on Communication on Migration (SPEECH/11/310) [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-310\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-310_en.htm) (дата обращения: 21.03.2016).

генского законодательства не является спонтанной уступкой Парижу и Риму:

«Еще в прошлом году Комиссия выдвинула предложения по сохранению и усилению механизма оценки имплементации шенгенского законодательства... И я хочу подчеркнуть: еще в прошлом году — задолго до недавних событий — Комиссия обнаружила проблемы в функционировании шенгенского пространства. Теперь мы доработаем наши предложения... недавние события стали некоторой искрой, заставившей всех обратить на это [на проблемы] внимание, Комиссия решила использовать эту возможность..., [чтобы] разрешить эти давнишние противоречия и нерешенные проблемы, которые дают странам-членам право действовать в одностороннем порядке ... Это не спонтанная реакция. Это не импровизация»<sup>19</sup>.

Тот факт, что содержание коммюнике Комиссии от 4 мая не было реакцией на разногласия Парижа и Рима, подтвердил и респондент, проинтервьюированный при подготовке настоящей статьи, который участвовал в подготовке этого документа: «его содержание не было подвержено влиянию спора между Францией и Италией, даже несмотря на то, что временные сроки, [в которые коммюнике было представлено], могут указывать на то, что такое влияние имелось; но содержание коммюнике было согласовано еще до [этих событий]»<sup>20</sup>.

12 мая на экстренном заседании Совета министров внутренних дел государства-члены поддержали инициативу Комиссии по реформированию шенгенского законодательства, однако для многих из них идея передать европейской бюрократии полномочия по восстановлению пограничного контроля на внутренних границах ЕС представлялась неприемлемой. В этой связи окончательное решение о реформе шен-

генских правил министры договорились оставить на усмотрение июньского заседания Европейского совета<sup>21</sup>.

В заключениях по итогам заседания Европейского совета 23–24 июня 2011 г. главы государств и правительств подтвердили готовность реформировать механизм оценки имплементации шенгенского законодательства государствами-участницами шенгенского пространства и принять специальную защитную оговорку, которая позволяла бы им временно восстанавливать пограничный контроль на своих границах в случае «настоящему критической ситуации, когда государство-член более не в состоянии выполнять свои обязательства в соответствии с шенгенским законодательством». Европейский совет предписал Комиссии подготовить соответствующие законодательные инициативы к сентябрю 2011 года<sup>22</sup>.

Таким образом, Европейская комиссия успешно сыграла на опережение и постаралась коммюнике от 4 мая задать контуры дискуссии на июньском саммите лидеров государств-членов ЕС. Своими действиями европейская бюрократия подтолкнула Европейский совет предписать ей провести ровно ту реформу, которую Комиссия хотела и планировала реализовать. Как отмечает один из сотрудников Секретариата Совета министров, «в действительности, успешная Комиссия — это Комиссия, которая с умом использует Европейский совет, чтобы «протолкнуть» свои собственные идеи» [Vocquillon, Dobbels 2014: 27].

7 июля свою позицию относительно реформирования шенгенских правил высказал Европейский парламент. В своей резолюции, поддерживая инициативу Комиссии, он предостерегал европейскую бюрократию от попытки включить в текст инициатив по-

<sup>19</sup> Barroso J. M. D. Press Release: Migration Flows and Asylum and their Impact on Schengen [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-322\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-322_en.htm?locale=en) (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>20</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником из Генерального директората «Home Affairs» Комиссии Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.

<sup>21</sup> Ministers Agree on Need for New EU Border Rules [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euractiv.com/future-eu/ministers-agree-need-new-eu-bord-news-504810> (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>22</sup> См. пункты 20–22 в European Council Conclusions 23–24.06.2011.



ложения, которые бы расширили перечень причин, позволяющих государствам-членам временно восстанавливать пограничный контроль на границах. Напротив, парламентарии настаивали на более четком и строгом определении уже имеющихся в Шенгенском кодексе о границах<sup>23</sup> критериев, по которым страна может предпринять такое действие. Наконец, депутаты недвусмысленно указали и на то, какой должна быть правовая база предложений Комиссии. По их мнению, они могут быть оформлены только с опорой на статью 77 Договора о функционировании Европейского Союза, предполагающую использование обыкновенной законодательной процедуры<sup>24</sup>. Тем самым Европейский парламент дал Комиссии понять, что он готов играть на ее стороне, противодействуя попыткам отдельных государств-членов ренационализировать шенгенское законодательство и «подвергнуть риску сам дух шенгенских правил»<sup>25</sup>.

### З

Представленные Комиссией 16 сентября 2011 г. предложения не могли не показаться чрезмерно амбициозными участникам процесса, особенно учитывая обстоятельства, которые заставили ее начать реформу шенгенских правил. Никакой речи о ренационализации Шенгена в подготовленных документах не шло. Напротив, Комис-

сия попыталась расширить свои полномочия настолько, насколько это возможно. Как заметил один из функционеров этого института, «заклучения [Европейского совета] оставили пространство для интерпретации..., и мы интерпретировали их так, чтобы упростить [правила по восстановлению пограничного контроля] через усиление европейского компонента» [Vocquillon, Dobbels 2014: 33].

Иницируя законопроекты, Комиссия пыталась привлечь Европейский парламент на свою сторону – изменения, внесенные в предложение от ноября 2010 г. по механизму оценки имплементации шенгенского законодательства, были практически идентичны тем, которые были сформулированы еще в апреле 2011 г. Карлосом Коэльо, выступавшего в качестве раппортера Европейского парламента. Из доклада Коэльо в текст предложений Комиссии перекочевала идея защитительной оговорки, в соответствии с которой она могла посредством подзаконного акта заставить государство-член временно восстановить пограничный контроль на его границах в случае, если в процессе оценки имплементации шенгенских правил были зафиксированы проблемы, угрожающие безопасному функционированию всего шенгенского пространства<sup>26</sup>. Ориентируясь на требования Парламента, Комиссия

<sup>23</sup> Этот Кодекс, принятый в 2006 г. Советом министров и Европейским парламентом, регламентирует правила временного восстановления пограничного контроля странами-членами шенгенской зоны. Основаниями для такого восстановления могут быть либо необходимость обеспечения дополнительной защиты общественного порядка в случае каких-либо запланированных крупномасштабных мероприятий, либо необходимость в экстренном порядке усилить внутреннюю безопасность в ответ на чрезвычайные события (например, теракты). Само решение принимается страной-членом, но она обязана проинформировать как другие страны-члены, так и Комиссию о своих действиях – либо заранее (если речь идет о запланированном событии), либо постфактум (если ее действия носили экстренный характер) (см. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 Establishing a Community Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders (Schengen Borders Code)).

<sup>24</sup> Новое название процедуры совместного принятия решений, появившееся в Лиссабонском договоре.

<sup>25</sup> European Parliament Resolution of 7 July 2011 on Changes to Schengen.

<sup>26</sup> См. пункты 13a и 13b в Draft Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify Application of the Schengen Acquis (COM(2010)0624 – C7–0370/2010 – 2010/0312(COD)). См. статью 15 в Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation and Monitoring Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis (COM(2011) 559 final). См. статьи 23, 23a и 26 в Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances (COM(2011) 560 final).

ужесточила критерии, в соответствии с которыми государства-члены имеют право временного восстановления границ, и перенесла право вынесения решения о подобных действиях на общеевропейский уровень – также через подзаконный акт Комиссии<sup>27</sup>.

Единственным положением, хоть отдаленно напоминающим уступку государствам-членам, стала отсылка в преамбуле к тому, что «пересечение внешней границы большим числом граждан третьих стран в исключительных случаях может оправдать незамедлительное восстановление некоторых пунктов пограничного контроля на внутренних границах, если такая мера требуется для защиты общественного порядка и внутренней безопасности от серьезной угрозы на общеевропейском или национальном уровне». Решение о таком срочном восстановлении контроля могло приниматься государством-членом в одностороннем порядке, но сроком всего на пять дней – пролонгация его отдавалась в руки Комиссии<sup>28</sup>.

Что же касается правовой базы предложений Комиссии, то два подготовленных законопроекта<sup>29</sup> основывались на статье Договора о функционировании Европейского Союза, предполагавших принятие обоих регламентов посредством обычной законодательной процедуры – в полном соответствии с требованиями Парламента. Крайне осторожно подбирая формулировки, один из опрошенных респондентов, непосредственно участвовавший в написании текста предложений Комиссии, признал: «это правда, что Парламент является естественным союзником Комиссии в большинстве инициатив, поскольку парламентарии ориентированы

про-интеграционно... Это могло стать одним из оснований [для выбора обыкновенной законодательной процедуры в качестве процедуры принятия решений по обоим предложениям]»<sup>30</sup>.

Предложения Комиссии ожидаемо вызвали шквал критики со стороны государств-членов, не готовых отдавать ей на откуп принятие решений по чувствительным вопросам национальной безопасности [Monar 2012: 124]. Уже к началу декабря 2011 г. стало очевидно, что Совет не только собирается отказаться от идеи передачи наднациональному органу полномочий по вопросам временного восстановления пограничного контроля через подзаконные акты, но также планирует поменять правовую базу для одного из двух проектов регламентов, касающегося механизма оценки, и, таким образом, исключить Европейский парламент из принятия решения по данному вопросу.

В начале 2012 г. в процессе переговоров между институтами ЕС государства-члены продолжили курс на возвращение им контроля как над решениями по восстановлению границ, так и над системой оценки имплементации шенгенского законодательства. При этом и Комиссия, и Парламент сопротивлялись предложениям Совета министров, поскольку воспринимали такие действия как попытку «подчинить продолжение свободных от пограничного контроля путешествий внутри ЕС соображениям исключительно национальной безопасности» [Monar 2013: 129].

20 апреля 2012 года, за 6 дней до очередной встречи министров внутренних дел в Люксембурге, французский министр К. Геан и его немецкий коллега Х.-П. Фридрих отправили в адрес датского ротационного

<sup>27</sup> См. статью 24(4) в Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances (COM(2011) 560 final).

<sup>28</sup> См. пункт 5 преамбулы и статью 25 там же.

<sup>29</sup> Один касался механизма оценки готовности государств-кандидатов на вступление в шенгенское пространство и механизма оценки корректности имплементации шенгенских правил странами шенгенской зоны; второй вносил изменения в Шенгенский кодекс о границах, касавшиеся правил временного восстановления пограничного контроля на внутренних границах Шенгена.

<sup>30</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником из Генерального директората Home Affairs Комиссии Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.

председательства в Совете министров письмо, в котором в очередной раз потребовали вернуть государствам-членам полноту власти в вопросе восстановления пограничного контроля на внутренних границах ЕС. 26 апреля на заседании их призыв открыто поддержали министры внутренних дел Австрии, Венгрии и Чехии. В свою очередь Бельгия, Люксембург, Швеция, а вместе с ними и комиссар Мальмстром были возмущены тем, что французские власти используют реформу шенгенского законодательства инструментально в преддверии первого тура президентских выборов во Франции, назначенных на 6 мая. По итогам встречи Мальмстром заявила, что «Шенген слишком значим и важен, чтобы использовать его в целях предвыборной кампании»<sup>31</sup>.

Окончательный удар по межинституциональным отношениям был нанесен Советом 7-8 июня 2012 года, когда министры внутренних дел единогласно решили поменять правовую базу принятия Регламента по механизму оценки имплементации шенгенских правил со статьи 77(2) на статью 70 Договора о функционировании ЕС, а также вернули полномочия по принятию решений о временном восстановлении границ в руки государств-членов как в случае угрозы общественному порядку и национальной безопасности, так и в случае выявления проблем при имплементации шенгенского законодательства, которые могут угрожать безопасному функционированию шенгенского пространства (то есть в рамках «защитительной оговорки»)<sup>32</sup>.

То, что Совет попытается изменить правовую базу для Регламента по механизму оценки, было понятно уже в декабре. К 4 июня все, за исключением одного государства-члена, были согласны на этот шаг. Общая позиция относительно компромиссных текстов двух Регламентов, подготовленных датским ротационным председательством по настоянию Франции, Италии, Голландии и Германии, была практически полностью согласована еще на заседаниях *COREPER* 23 и 30 мая. Кроме того, на этих заседаниях было решено, что в случае изменения правовой основы регулирования и в соответствии со своими Правилами процедуры Совет на добровольной основе будет сотрудничать с Европейским парламентом, чтобы учесть его позицию по реформе механизма оценки имплементации шенгенского законодательства. Наконец, как указывало датское ротационное председательство, его компромиссные тексты учитывали позиции Карлоса Коэльо и Ренаты Вебер, раппортеров из парламентского Комитета по гражданским правам и свободам, правосудию и внутренним делам, ответственных за работу с предложениями Комиссии [Manners 2013: 78]<sup>33</sup>.

Как утверждает опрошенный респондент из Секретариата Совета министров, решение государств-членов поменять правовую базу, в первую очередь, основывалось на позиции юридической службы Совета. Однако была и политическая причина – государства-члены не желали делать доступными Европейскому парламен-

<sup>31</sup> EU Interior Ministers Argue over Border Controls [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dw.de/eu-interior-ministers-argue-over-border-controls/a-15912718> (дата обращения: 21.03.2016).

<sup>32</sup> См. Council of the European Union Press Release: 3172nd Council Meeting – Justice and Home Affairs (10760/12 PRESSE 241 PR CO 34).

<sup>33</sup> Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation and Monitoring Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis – Revised Draft Compromise Text (5754/6/12 REV 6 SCHENGEN 7 SCH-EVAL 15 FRONT 8 COM IX 50 CODEC 202). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances – Revised Draft Compromise Text (6161/4/12 REV 4 SCHENGEN 9 FRONT 15 SCH-EVAL 17 COM IX 83 CODEC 292). Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation and Monitoring Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis – Interinstitutional File (10319/1/12 REV 1 SCHENGEN 39 SCH-EVAL 71 FRONT 81 COMIX 326 CODEC 1415).

ту тексты отчетов по оценке имплементации отдельными странами шенгенского законодательства:

«есть эти оценки, они не публикуются, но Парламент хочет получать информацию о них, потому что если это процедура совместного принятия решений, Парламент должен занять позицию, но как можно это сделать, не зная содержания оценки? Но государства-члены не очень доверяют политикам, у них есть ощущение, что если отдать документ парламентариям на рассмотрение, заранее указав им на то, что он не должен попасть в руки прессы, ровно через полчаса он окажется у прессы. Но Парламент хочет быть вовлечен и иметь всю информацию об оценках. Парламент всегда стремится заполучить больше власти»<sup>34</sup>.

Изменив правила голосования по Регламенту о механизме оценки и тем самым исключив Европейский парламент из процедуры принятия решения, Совет мог более не учитывать его предпочтения. Тем не менее обозначенная Советом готовность проводить неформальные консультации с Парламентом объясняется тем, что Регламент по механизму оценки выступал составной частью Пакета мер по регулированию действия шенгенского пространства, одновременно вносящего в Шенгенский кодекс о границах поправки по правилам временного восстановления внутренних границ, которые по процедуре должны были приниматься совместно с Европейским парламентом.

Реакция Европейского парламента не заставила себя ждать и была беспрецедентной с точки зрения практики отношений между двумя институтами ЕС [Carrera, Hernanz, Parkin 2013a: 14]. При том что содержательно их позиции по большинству

вопросов были схожими [Peers 2013: 35–41], 14 июня представительный орган не только приостановил рассмотрение обоих досье, сняв их с законодательной повестки июльской пленарной сессии, но и заморозил еще пять находившихся в этот момент на рассмотрении законопроектов в сфере правосудия и внутренних дел. Выражая позицию лидеров практически всех политических групп в Европейском парламенте, его спикер Мартин Шульц, отметил, что «решение исключить одного из со-законодателей из законодательного процесса в середине переговоров является беспрецедентным» и что решение Совета от 7 июня «представляет собой пощечину парламентской демократии и является неприемлемым для напрямую избранных представителей европейских граждан». Европейские депутаты выразили готовность вместе с Комиссией подать на Совет в суд<sup>35</sup>.

В результате переговорный процесс на вторую половину 2012 г. приостановился. Во многом это было связано с тем, что киприоты, возглавившие Совет министров в июле 2012 года, едва ли могли сыграть роль брокера между институтами. Как отмечает Д. Дайнан, «тот факт, что Кипр не являлся частью шенгенского пространства и подвергался серьезной критике в связи с собственной политикой в отношении мигрантов, не увеличивал и так относительно слабое влияние страны» [Dinan 2013: 100].

#### 4

К концу апреля 2013 г. противоречия между Советом и Парламентом по-прежнему не были разрешены. Раппортер по Регламенту о механизме оценки К. Коэльо настаивал на включении в его текст специ-

<sup>34</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником Генерального директората D Justice and Home Affairs Генерального Секретариата Совета министров Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.

<sup>35</sup> Schengen: MEPs Strongly Object to Council Decision and Consider Legal Action [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120608IPR46577> (дата обращения: 21.03.2016). Schengen: MEPs Angry at Council Attack on Democratic Powers [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120612STO46654> (дата обращения: 21.03.2016). EP Decides to Suspend Cooperation with Council on Five JHA Dossiers until Schengen Question is Resolved [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120614IPR46824> (дата обращения: 21.03.2016).

ального положения, связывающего его с Шенгенским кодексом о границах (так называемый *bridging clause*). В случае стремления Совета внести какие-либо поправки в Регламент, он был бы обязан также реформировать и Кодекс, а это позволило бы Европейскому парламенту участвовать в процедуре, влияя и на позицию Совета по изменению механизма оценки. Еще несколько моментов, которые по-прежнему настораживали европейских парламентариев, были связаны:

(1) с рекомендательным характером документа, который Совет (а не Комиссия, как изначально хотелось наднациональной бюрократии и Европейскому парламенту) может принять в случае, если в процессе оценки имплементации государством-членом шенгенских правил Комиссией были обнаружены проблемы, которые могут угрожать функционированию всего шенгенского пространства;

(2) с недостаточностью информирования Парламента о содержании отчетов с оценками государств-членов;

(3) с процедурой осуществления Комиссией внезапных проверок в отношении отдельных государств-членов [Carrega, Hernanz, Parkin 2013b: 10].

Компромисс удалось найти только после того, как 30 мая 2013 г. ирландское ротационное председательство опубликовало очередной вариант текста Регламента Совета по механизму оценки имплементации шенгенского законодательства, в котором Совет не только формально закрепил согласие вносить изменения в дальнейшие редакции документа только после консультаций с Европейским парламентом, но и, что более важно, согласился представлять на рассмотрение представителю органу все отчеты с оценками отдельных государств-членов, даже если в них содержится засекреченная информация<sup>36</sup>.

Менее чем через две недели, уже 12 июня, Европейский парламент провел первое

чтение: и по тексту Регламента Парламента и Совета, вносящего изменения в Шенгенский кодекс о границах, и по черновику Регламента Совета в версии 30 мая 2013 года. Оба документа были поддержаны европейскими парламентариями. 7 октября Совет принял Регламент Совета по механизму оценки имплементации шенгенского законодательства и одобрил в первом чтении новый текст Шенгенского кодекса о границах. 22 октября 2013 г. этот документ был подписан председателем Совета и спикером Европейского парламента.

Таким образом, «имея своей целью (по мнению французов и итальянцев) усиление контроля со стороны государств-членов над шенгенским механизмом, Пакет законодательных мер привел к совсем другим результатам», ослабив межправительственный компонент регулирования и наделив наднациональные институты в лице Комиссии и Парламента большими, по сравнению с предыдущим положением и первоначальными предпочтениями государств-членов, полномочиями [Pascoiau 2013: 1–2, 11].

Пакет мер по регулированию действия шенгенского пространства не только значимо изменил роль Европейского парламента и Комиссии в рамках механизма оценки готовности страны-кандидата ко вступлению в единое пространство и имплементации шенгенских норм государствами, но и уточнил и детализировал правила, соблюдение которых требуется от государств-членов при временном восстановлении ими пограничного контроля на внутренних границах, а само такое восстановление теперь считается мерой, использующейся только в крайнем случае (*last resort measure*). В обновленном Шенгенском кодексе о границах была зафиксирована и большая подотчетность стран перед институтами ЕС – теперь любое государство-член, восстановившее пограничный контроль, обязано предоставлять

<sup>36</sup> См. пункт 15 (а) преамбулы и статьи 13 и 16 в Proposal for a Council Regulation on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis – Interinstitutional File (10273/13 JAI 450 SCHENGEN 19 SCH-EVAL 84 FRONT 64 COMIX 342).

всю релевантную информацию Комиссии, а также отчет о причинах, побудивших ее к такому действию, обосновывающий их пропорциональность выявленной угрозе.

Кроме того, введение защитительной оговорки, дающей Совету министров право рекомендовать одной или нескольким странам временно восстановить границы в случае, если в процессе оценки имплементации государством-членом шенгенского законодательства Комиссией были выявлены регулярные серьезные нарушения, фактически «забрало из рук отдельных государств-членов право устанавливать [наличие] угрозы функционированию [шенгенской] системы и принимать следующее за этим решение о восстановлении внутреннего контроля... и отдало его на откуп коллективному процессу принятия решений» [Monar 2014: 151]. Как отмечает Йорг Монар, это положение диаметрально противоположно тому, чего желали французский президент Саркози и итальянский премьер Берлускони, требуя в апреле 2011 г. серьезного пересмотра шенгенского законодательства [Monar 2014: 151].

Наконец, благодаря усилиям Европейского парламента в преамбуле документа напрямую зафиксировано, что «миграция и пересечение внешних границ большим числом граждан третьих стран как таковые не должны рассматриваться как угроза общественному порядку и внутренней безопасности»<sup>37</sup> — опять же, в противоположность первоначальным предпочтениям Парижа, Рима и некоторых других государств-членов, которые попытались использовать социально-политические выступления в Северной Африке и последовавший за ними приток мигрантов как повод для расширения списка причин, в соответствии с которыми государство-член имеет право временного восстановления границ в одностороннем порядке.

## 5

Важная особенность событий Арабской весны, которые выступили в качестве внешнего шока, стимулировавшего реформу шенгенского законодательства, — неодинаковое значение их последствий для государств-членов Европейского Союза. При том что на экстренном заседании Европейского совета в начале марта 2011 г. все без исключения главы государств и правительств ЕС несколько высокопарно «приветствовали храбрость, демонстрируемую народами [североафриканского] региона, и утверждали, что именно [населению этих государств] предстоит решать, каким будет их будущее — посредством мирных и демократических инструментов»<sup>38</sup>, только некоторые участники интеграционного объединения ощутили на себе непосредственное влияние революционного всплеска в Магрибе.

Именно поэтому попытка секьюритизации [Buzan, Waever, Wilde 1998] событий Арабской весны и, главное, последовавшего за ней притока мигрантов к средиземноморским берегам Европейского Союза также оказалась асимметричной — секьюритизирующим актором в данном случае выступили далеко не все государства-члены, а лишь наиболее пострадавшая Италия. Требовавший и на уровне главы правительства, и на уровне секторальных министерств от своих европейских партнеров проявления большей солидарности в распределении миграционного бремени Рим на протяжении первых месяцев 2011 г. активнейшим образом использовали алармистскую риторику чрезвычайного положения.

Единодушие в попытке секьюритизировать североафриканских мигрантов как со стороны главы итальянского кабинета министров, так и на уровне министерства внутренних дел отчасти объясняется тем, что риторика Рима была направлена, в пер-

<sup>37</sup> См. пункт 5 преамбулы в Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 Amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances // Official Journal of the European Union. 2013. Vol. L295. P. 2.

<sup>38</sup> См. пункт 2 в Extraordinary European Council 11.03.2011: Declaration.

вую очередь, на собственное население и лишь отчасти – на партнеров по ЕС. Не в последнюю очередь она была обусловлена надвигавшимися в тот момент муниципальными выборами в Италии и естественным для крайне правой Лиги Севера и популистской правопоцентристской партии Берлускони использованием антииммигрантской риторики. Демонстрация собственному населению решимости побороть разрекламированный вызов иммиграции, несмотря на «безразличие Европы» и «бездействие Брюсселя», добавляла очков обеим партиям.

Не удивительно и то, что такая риторика Рима не подействовала ни на Европейскую комиссию, ни на остальные государства-члены, которые раз за разом отказывали итальянским властям в активации механизма солидарности, не соглашаясь воспринимать относительно небольшое миграционное давление на Италию в качестве чрезвычайной ситуации.

Положение изменилось в тот момент, когда Рим от слов перешел к делу, начал выдавать временные виды на жительство мигрантам из Туниса и соседних стран, целью которых было перебраться во Францию, Германию и другие государства. Теперь секьюритизирующей риторикой начал активно пользоваться и президент Франции Саркози, но, как и в случае с Италией, мишенью его попыток секьюритизировать мигрантов из Северной Африки были не партнеры по ЕС, а собственное население – и снова из электоральных соображений. Последовавшие за риторикой действия по отлавливанию мигрантов на пограничных территориях, отправке их обратно в Италию и фактическому восстановлению пограничного контроля на границе французские власти объясняли угрозой, которую мигранты, по мнению Парижа, могли нанести общественному порядку и национальной безопасности Франции.

Дискурс, использованный властями двух государств, привел их к утверждению необходимости реформы шенгенского законодательства с тем, чтобы усилить национальный контроль над системой временного восстановления внутренних границ в ЕС, в частности, в ситуации притока мигрантов к внешним пределам шенгенского пространства. Однако, как отмечает опрошенный респондент:

«через некоторое время... не только Италия и Франция, но и все осознали, что этот неконтролируемый приток беженцев никак не был связан с шенгенским проектом, и решить эту проблему с помощью Шенгена было невозможно... Шенгенское пространство – это совсем другое, это про свободное передвижение людей внутри шенгенской зоны. Проблемы с мигрантами и беженцами – это проблема [политики ЕС] в области миграции и предоставления убежища»<sup>39</sup>.

В этом смысле правительства Франции и Италии оказались первыми антрепренерами, которые в силу главным образом национальных электоральных соображений связали внешний шок с шенгенским политическим курсом и использовали эту увязку для артикуляции необходимости реформы. Предпочтения Саркози и Берлускони, касавшиеся реформы, были абсолютно конкретными – усиление контроля национальных столиц над шенгенской системой и фактическая ре-национализация права временного восстановления пограничного контроля на внутренних границах ЕС в ситуациях, когда страна считает такую меру необходимой.

Однако в силу монопольного права Европейской комиссии инициировать общеевропейское законодательство, только она могла запустить реформу в ответ на призывы Парижа и Рима. Как отмечает один из европейских чиновников, долгое время отвечавший за вопросы миграции, убежища и границ в Комиссии, у европейской бюрократии было несколько альтернативных стратегий поведения после по-

<sup>39</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником Генерального директората D Justice and Home Affairs Генерального Секретариата Совета министров Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.

явления совместного письма Саркози и Берлускони. И, по его мнению, в той ситуации значительно более правильным ходом для Комиссии было бы не инициировать реформу:

«Я думаю, что то, что Комиссия должна была сделать в той ситуации, это применить рабочий метод, разработанный во время проблем вокруг судебного решения Меток. Меток – решение Суда Европейского Союза, касающееся в самых общих чертах последствий свободного перемещения неграждан Европейского союза, состоящих в браке с гражданами ЕС. Решение по делу Меток вызвало некоторые эмоции в определенных государствах-членах, которые сразу же поставили под сомнение правильность некоторых положений Директивы о свободном передвижении. Комиссия в то время очень умело противостояла этим действиям, ясно заявив, что она не собирается инициировать изменение этой директивы до тех пор, пока для этого не будет конкретных причин и, таким образом, согласившись совместно с государствами-членами провести исчерпывающее исследование, касающееся возможных проблем в этой области и потенциальных способов их решения... Это очень быстро привело к выводу, что директива в пересмотре не нуждается, что проблемы были не столь серьезные, чтобы свободное перемещение граждан смогло открыть дверь для нелегальных мигрантов, прибывающих в ЕС и остающихся здесь посредством фиктивных браков... Все устаканилось, и сегодня никто не помнит о последствиях этого судебного дела»<sup>40</sup>.

Иными словами, Комиссия как основной контролер законодательной повестки могла свести на нет дискуссию о реформе шенгенского законодательства, выбрав опцию, которую Бакрак и Барац называют *непринятие решений* [Vachrach, Varatz 1963]. Однако, понимая, что вопрос об изменении шенгенских правил в любом случае попадет в фокус внимания глав государств и правительств ЕС на июньском саммите, европейская бюрократия решила сделать

ход первой и попыталась задать рамки дискуссии, тем самым фактически вынудив лидеров государств-членов ЕС предписать ей инициировать ту реформу, которая соответствовала бы предпочтениям самой Комиссии.

Предложения Европейской комиссии сентября 2011 г. оказались чрезвычайно амбициозными для большинства государств-членов, посчитавших эти документы вторжением в вопросы национальной безопасности и суверенитета. Тем не менее Комиссия, по мнению одного из чиновников Секретариата Совета министров, действовала крайне рационально:

«Первое, что я хочу сказать..., власть всегда берут, ее никогда не предлагают и не отдают. Это частично объясняет [содержание предложений Комиссии]. Во-вторых, абсолютно очевидно, что, если Комиссия выходит с такими предложениями, она изначально знает, что переговоры будут тяжелыми. Моя вторая поговорка на такой случай гласит: “если стреляешь из лука, целясь высоко, потому что постепенно стрела все равно потеряет высоту полета”... Я думаю, что все в Комиссии понимали, что в процессе переговоров церковь вернется в центр деревни, понимаете? И в конечном счете, мы придем к более взвешенному и равновесному результату, но, конечно, в начале переговоров требовать отнять все полномочия Сообществ – естественно»<sup>41</sup>.

В этом смысле и Франция, и Италия, и другие государства-члены, предписавшие Комиссии выйти в сентябре с предложением реформы, были пойманы в «ловушку совместного принятия решений», ведь повлиять на то, какими содержательно будут предложения европейской бюрократии, они не могли. Последняя очень рационально использовала возможность привлечь на свою сторону Европейский парламент, что помогло ей отстаивать про-интеграционную реформу не только на стадии инициации законопроектов, но, передав эстафет-

<sup>40</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником из Комиссии Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.

<sup>41</sup> Интервью с высокопоставленным чиновником Генерального директората D «Justice and Home Affairs» Генерального Секретариата Совета министров Европейского союза (на момент интервью). Брюссель, 2012.



ную палочку представительному органу, и на стадии переговорного процесса.

\* \* \*

Стратегия и расчет Европейской комиссии, знавшей по опыту 2009 г. о ясном предпочтении Европейского парламента быть со-законодателем в реформе механизма оценки имплементации государствами-членами шенгенского законодательства и о нежелании национальных правительств пускать в эту чувствительную область наднациональные институты, позволили ей использовать институциональные рамки принятия решений на общеевропейском уровне, чтобы не только не допустить отката интеграции в рамках шенгенского политического курса, но и вынудить государства-члены согласиться на тот исход, на который они первоначально согласны не были.

Прописав в качестве процедуры принятия решений по обоим Регламентам обычную законодательную процедуру, Комиссия фактически сделала из Европейского парламента вето-игрока в процессе реформы. Даже несмотря на то что Совет, не имеющий формально закрепленного права влиять на законодательную повестку ЕС, в полном соответствии с логикой У. Райкера [Riker 1986: 142–143], поменял процедуру голосования по одному из двух Регламентов и исключил Парламент из принятия решения по реформе механизма оценки с тем, чтобы изменить исход переговоров по этому вопросу, у государств-членов все равно не получилось не считаться с позицией и предпочтениями европейских парламентариев. Реформа могла случиться, только если бы оба Регламента были приняты, а второй Регламент принять без участия Парламента было невозможно.

### Список литературы

- Большова Н. Н. «Пегида» как пример массовых протестных движений, возникших в Европе под влиянием миграционного кризиса // Полис. Политические исследования. 2016. №3. С. 123–137. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.03.10>
- Декальчук А. А. Эволюция понятия «внешний шок» в различных традициях изучения политического курса // ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. № 1. С. 208–226.
- Bachrach P., Baratz M. S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework // The American Political Science Review. 1963. Vol. 57. N 3. P. 632–642. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952568>
- Bocquillon P., Dobbels M. An Elephant on the 13th Floor of the Berlaymont? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting // Journal of European Public Policy. 2014. Vol. 21. N 1. P. 20–38. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.834548>
- Buzan B., Weaver O., Wilde J. D. Security: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, 1998. 252 p.
- Carrera S., Hernanz N., Parkin J. The 'Lisbonisation' of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice // CEPS: Liberty and Security in Europe Series. 2013a. N 58. P. 1–44.
- Carrera S., Hernanz N., Parkin J. Local and Regional Authorities and the EU's External Borders: A Multi-level Governance Assessment of Schengen Governance and 'Smart Borders'. European Union Publications Office, 2013b. 53 p.
- Dinan D. EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline // Journal of Common Market Studies. 2013. Vol. 51. N s1. P. 89–102. DOI: [10.1111/jcms.12037](https://doi.org/10.1111/jcms.12037)
- Kingdon J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Longman, 2003. 284 p.
- Koenig N. The EU and the Libyan Crisis—In Quest of Coherence? // The International Spectator. 2011. Vol. 46. N 4. P. 11–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2011.628089>
- Lombardi B. The Berlusconi Government and Intervention in Libya // The International Spectator. 2011. Vol. 46. N 4. P. 31–44. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2011.628090>
- Manners I. The 2012 Danish Presidency of the Council of the European Union: Bridging Exclusion // Journal of Common Market Studies. 2013. Vol. 51. N s1. P. 70–79. DOI: [10.1111/jcms.12056](https://doi.org/10.1111/jcms.12056)
- Monar J. Justice and Home Affairs // Journal of Common Market Studies. 2012. Vol. 50. N s2. P. 116–131. DOI: [10.1111/j.1468-5965.2012.02271.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02271.x)
- Monar J. Justice and Home Affairs // Journal of Common Market Studies. 2013. Vol. 51. N s1. P. 124–138. DOI: [10.1111/jcms.12041](https://doi.org/10.1111/jcms.12041)
- Monar J. Justice and Home Affairs // Journal of Common Market Studies. 2014. Vol. 52. N s1. P. 141–156. DOI: [10.1111/jcms.12160](https://doi.org/10.1111/jcms.12160)

- Pascouau Y.* Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and Worrying Signs. EPC Commentary. 2011. P. 1–2.
- Pascouau Y.* The Schengen Governance Package: The Subtle Balance between Community Method and Intergovernmental Approach. EPC Discussion Paper. 2013. P. 1–15.
- Pascouau Y., McLoughlin S.* Migratory Flows from North Africa: Challenges for the EU. EPC Commentary. 2011. P. 1–2.
- Peers S.* The Future of the Schengen System SIEPS. 2013. No. 6. P. 1–136.
- Riker W.H.* The Art of Political Manipulation. Yale University Press, 1986. 172 p.
- Zahariadis N.* The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects / Theories of the Policy Process. 2nd ed. // ed. P.A.Sabatier. Westview Press, 2007. P. 65–92.
- Zahariadis N.* Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies. Georgetown University Press, 2003. 212 p.

# SCHENGEN RULES IN THE WAKE OF ARAB SPRING

ANNA DEKALCHUK

National Research University Higher School of Economics,  
St. Petersburg, 198099, Russian Federation

## Abstract

By studying the process of reform of the Schengen acquis in 2011–2013 inspired by the Arab Spring and the inflow of migrants to the Mediterranean shores of the European Union, this paper seeks to demonstrate how policy entrepreneurs exploit windows of opportunity that open following an external shock (a notion is used to conceptualize the events of the Arab Spring) in order to fulfill their own preferences, regardless of the substance of the external shock in question. How could it happen that the reform initiated by Italy and France in 2011 to “re-nationalise the Schengen” would in the end turn out to be just the opposite of what they sought to achieve? The article suggests that the major factor which helps explain this is the institutional position of the European Commission which holds exclusive right of legislative initiative, and the fact that by using its position, the Commission was able to win over the European Parliament to its side by effectively making it a veto-player in negotiations with the EU Council, thus trapping the Member States into the “joint decision trap”. The research traces the reform process through all of its stages: starting with the agenda-setting by the Italian authorities who applied alarmist rhetoric trying to securitize the migrants arriving to the Italian shores, proceeding with the choice between alternative solutions proposed by different actors and policy reform initiation, multilateral negotiations between the EU Member States and the European Parliament and, concluding with the adoption of the two legislative acts. The concluding remarks put the case into the broader theoretical perspective of comparative politics.

## Keywords:

public policy analysis; political entrepreneurs; Arab Spring; Schengen; European Commission; European Parliament; EU reforms.

## References

- Bachrach P., Baratz M.S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*. Vol. 57. No. 3: 632–642. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952568>
- Bocquillon P., Dobbels M. (2014). An Elephant on the 13th Floor of the Berlaymont? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting. *Journal of European Public Policy*. Vol. 21. No. 1: 20–38. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.834548>
- Bolshova N.N. (2016). The rise of anti-islamic protests in Europe under the refugee crisis (case of "Pegida" movement in Germany). *Polis*. No3. P. 123–137. DOI: 10.17976/jpps/2016.03.10

- Buzan B., Waever O., Wilde J.D. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. 252 p.
- Carrera S., Hernanz N., Parkin J. (2013a). The 'Lisbonisation' of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice. *CEPS: Liberty and Security in Europe Series*. N 58: 1–44.
- Carrera S., Hernanz N., Parkin J. (2013b). *Local and Regional Authorities and the EU's External Borders: A Multi-level Governance Assessment of Schengen Governance and 'Smart Borders'*. European Union Publications Office. 53 p.
- Dekalchuk A.A. (2014). Evolyutsiya ponyatiya «vneshniy shok» v razlichnykh traditsiyakh izucheniya politicheskogo kursa [The Concept of External Shock and its Evolution in Different Traditions of Policy Studies]. *POLITEKS*. Vol. 10. N 1: 208–226.
- Dinan D. (2013). EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51. N s1: 89–102. DOI: 10.1111/jcms.12037
- Kingdon J.W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman. 284 p.
- Koenig N. (2011). The EU and the Libyan Crisis—In Quest of Coherence? *The International Spectator*. Vol. 46. N 4: 11–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2011.628089>
- Lombardi B. (2011). The Berlusconi Government and Intervention in Libya. *The International Spectator*. Vol. 46. N 4: 31–44. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2011.628090>
- Manners I. (2013). The 2012 Danish Presidency of the Council of the European Union: Bridging Exclusion. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51. N s1: 70–79. DOI: 10.1111/jcms.12056
- Monar J. (2012). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 50. N s2: 116–131. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2012.02271.x
- Monar J. (2013). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51. No. s1: 124–138. DOI: 10.1111/jcms.12041
- Monar J. (2014). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. No. s1: 141–156. DOI: 10.1111/jcms.12160
- Pascouau Y. (2011). Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and Worrying Signs. *EPC Commentary*. P. 1–2.
- Pascouau Y. (2013). The Schengen Governance Package: The Subtle Balance between Community Method and Intergovernmental Approach. EPC Discussion Paper. P. 1–15.
- Pascouau Y., McLoughlin S. (2011). Migratory Flows from North Africa: Challenges for the EU. *EPC Commentary*. P. 1–2.
- Peers S. (2013). The Future of the Schengen System. *SIEPS*. No. 6: 1–136.
- Riker W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press. 172 p.
- Zahariadis N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Sabatier P.A. (ed) *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Westview Press: 65–92.
- Zahariadis N. (2003). Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies. Georgetown University Press. 212 p.