

Некоторые аспекты создания «Пространства свободы, безопасности и правосудия» в Европейском союзе

*Юматова А.О.**

Свобода передвижения работников как одна из четырех рыночных свобод была продекларирована государствами-участниками при подписании Римских договоров в 1957 г. К моменту создания общего рынка Европейских сообществ в 1992 г. задача обеспечения свободы передвижения трудовой силы в пределах территорий государств-членов была в целом успешно решена. Однако учреждение Европейского союза в результате подписания Маастрихтского договора, который вступил в силу 1 ноября 1993 г., придало этой проблематике иное, более широкое и социальное значение – договорные положения были призваны урегулировать вопросы, связанные со свободой передвижения в пределах Европейского союза не только работников, но и всех физических лиц: как граждан Европейского союза, так и граждан третьих стран.

Одной из главных задач Договора о Европейском Союзе с учетом дополнений и изменений, внесенных Амстердамским договором 1997 г., стало формирование пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). При этом, по мнению составителей Амстердамского договора, именно данная цель была призвана сделать Договор максимально привлекательным для граждан государств – членов Европейского союза. Как известно, после успешного прохождения национальных ратификационных процедур данный Договор планово вступил в силу с 1 мая 1999 г. Началось создание пространства свободы, безопасности и правосудия.

Разумеется, задача по созданию ПСБП в границах ЕС не могла возникнуть спонтанно. Ее появлению в повестке Европейского союза в контексте свободы передвижения лиц предшествовали некоторые успешные примеры согласования различными европейскими странами своих действий по вопросам, связанным со свободой перемещения людей. В качестве примеров такого сотрудничества можно назвать

* Юматова Анна Олеговна – аспирант кафедры международного и Европейского права Дипломатической академии МИД России.

Северный паспортный союз 1954 г.¹, Экономический союз Бенилюкс 1960 г.².

Особое значение в этой сфере имели Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах, подписанное в 1985 г. в люксембургском Шенгене, и Конвенция о его применении 1990 г. Шенгенские соглашения изначально были заключены между пятью странами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ и Францией) вне правового поля Европейских сообществ. Впоследствии к ним присоединились большинство членов Европейского союза (13 из 15 так называемых, старых государств-членов), что дало реальные возможности для формирования зоны свободного передвижения лиц в рамках внешних границ ЕС³.

Можно сказать, что успешное развитие шенгенского сотрудничества способствовало созданию предпосылок для появления новой цели – формирования ПСБП для всего Европейского Союза.

В результате вступления в силу Амстердамского договора Шенгенское законодательство стало частью правовой системы Европейского Союза, но при этом отдельные протоколы предусмотрели изъятия для Великобритании и Ирландии, а также особый статус для Дании. Согласно решению Совета ЕС № 1999/435/ЕС от 20 мая 1999 г.⁴ все

¹ Члены – Исландия, Дания, Швеция, Финляндия и Норвегия (присоединилась в 1955 г.). Кстати, причина принятия впоследствии нечленов Европейского Союза Исландии и Норвегии в Шенгенское пространство объясняется тем, что эти страны, а также Дания, Финляндия и Швеция подписали Конвенцию об отмене паспортного контроля на границах между Северными странами, и в рамках Северного совета создали между собой безвизовое пространство – Северный паспортный союз.

² Договор об образовании Экономического союза Бенилюкс был подписан в 1958 г. (вступил в силу в 1960 г., заключен на 50 лет с возможностью продления на 10-летние периоды). Он кодифицировал нормы заключенных ранее валютного соглашения (1943 г.), таможенной конвенции (1944 г.), договора о таможенном союзе (1947 г.) и др. Бенилюкс был создан для содействия экономическому развитию его участников путем обеспечения свободного движения рабочей силы, товаров, услуг и капиталов, координации национальной экономической политики и проведения единой торговой политики по отношению к третьим странам.

³ Как известно, с начала 2008 года к европейской зоне безвизового режима присоединяются еще девять стран – Латвия, Литва и Эстония, Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения и Мальта.

⁴ Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis (1999/435/EC) // Official Journal of the European Communities. 1999. Vol. 42, L 176. P. 1-16; Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European

положения Шенгенского законодательства были «распределены» по правовым основаниям и инкорпорированы в текст Договора, учреждающего Европейское сообщество (раздел IV «Визовая политика, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным передвижением лиц»), а также в текст Договора о Европейском Союзе (раздел VI «Положения о сотрудничестве полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере»). Это означает, что часть положений Шенгенских соглашений в первом случае была отнесена к компетенции Европейского сообщества и регулируется посредством «коммунитарного» метода⁵, а во втором стала частью норм Европейского союза и той его сферы сотрудничества, для которой характерно межгосударственное, международно-правовое регулирование (третья опора). Например, правовым последствием такого распределения и расширения сферы компетенции Европейского сообщества в отношении лиц, ищущих убежище, стало решение о прекращении действия Дублинской конвенции 1990 г. и принятие Советом ЕС соответствующего регламента⁶. В итоге вместо межгосударственного сотрудничества по вопросам предоставления убежища по решению государств-членов необходимая компетенция была передана институтам Европейского сообщества, в рамках которых решения могут приниматься Советом по инициативе Европейской комиссии квалифицированным большинством голосов, а их имплементация – контролироваться Судом ЕС. Аналогичным образом были решены и вопросы, связанные с выдачей виз и иммиграцией, сотрудничеством правоохранительных органов в гражданской, административной и таможенной сферах.

Следует отметить, что в результате инкорпорирования Шенгенского законодательства в правовую систему Европейского союза задача по созданию ПСБП обрела солидный нормативный базис, который

Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis (1999/436/EC) // Official Journal of the European Communities. 1999. Vol. 42, L 176. P. 17-29.

⁵ Имеется в виду деятельность институтов и других органов Европейских сообществ («коммунитарный» – значит относящийся к Сообществам), которые также выступают в качестве органов Европейского Союза в целом.

⁶ Council Regulation (EC) N 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // Official Journal of the European Communities. 2003. Vol. 46, L 50. P. 1-10.

получил дальнейшее развитие в процессе расширения Европейского Союза, в последующих решениях его институтов, в тексте Договора, учреждающего Конституцию для Европы 2004 года. Наконец эта задача ставится и в подписанном в декабре 2007 года в Лиссабоне новом Договоре о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе. Вместе с тем, очевидно, что остаются особыми позиции некоторых государств-членов в отношении проблем обеспечения свободного перемещения лиц. Так Великобритания и Ирландия по-прежнему занимают особую позицию и, по сути, остаются во многом вне рамок шенгенского сотрудничества. С другой стороны, ряд государств – членов Европейского Союза считают, что взаимодействие по указанным вопросам необходимо развивать более активно и использовать для этих целей все доступные механизмы.

Чтобы обеспечить безопасность стран-членов и предупредить распространение организованной преступности между странами Шенгенского пространства, была создана **Шенгенская информационная система (SIS)**. Она служит для обмена сведениями, связанными с въездом, выдачей визы и полицейским сотрудничеством. Эта система преследует цель обеспечить общественную безопасность и порядок, а также государственную безопасность с помощью информации, передаваемой посредством данной системы. Шенгенская информационная система состоит из компьютерных баз данных, которые формируются и пополняются каждым государством в отдельности, и единого технического центра поддержки, размещенного в Страсбурге (Франция). Последний обеспечивает автоматическую передачу всем государствам-участникам в режиме реального времени информации, которую включило в свою базу данных любое из государств-членов. Количество таких данных огромно. В Шенгенскую информационную систему еще при ее создании было помещено свыше 2,5 миллиона единиц информации. Таким образом, в рамках Шенгенской зоны создается единое информационное пространство, включающее данные о лицах и предметах, которые представляют интерес для правоохранительных органов. Объектами данных также выступают иностранные граждане, в отношении которых одно из государств Конвенции направляет «информационный запрос в целях недопуска». Эти данные становятся доступными по компьютерным сетям дипломатическим и консульским представительствам всех стран-участниц.

Как показала практика, информационная система, созданная на основе Шенгенской конвенции 1990 г., оказалась весьма эффективным

инструментом в борьбе с преступностью. Уже первые месяцы ее совместной эксплуатации обеспечили повышение результативности полицейских расследований в ряде областей примерно на 30%⁷.

Европейский Союз рассматривает данную систему как очень важный элемент безопасности для государств, которые стали новыми членами с 1 мая 2004 года. SIS должна позволить, в частности, упразднить контроль на внутренних границах этих стран.

Следует однако отметить, что существующая компьютерная информационная система технически не способна контролировать более 18 государств, поэтому с учетом расширения Европейского союза было решено создать новую систему.

На встрече в июне 2006 года в Люксембурге министры юстиции и внутренних дел государств-членов Европейского союза обсудили вопросы, касающиеся второго поколения Шенгенской информационной системы (SIS II). Внедрение SIS II является одной из основных мер, которая позволяет новым членам Европейского союза полностью присоединиться к Шенгенскому соглашению и убрать внутри-европейские пограничные посты. Данная система имеет более гибкую техническую инфраструктуру и дополнительные идентификационные возможности. SIS II способна хранить биометрические идентификаторы (отпечатки пальцев, цифровые фотографии) для верификации⁸ идентичности. Кроме того, система призвана служить основным инструментом, поддерживающим сотрудничество правоохранительных и судебных органов Европейского союза.

Основными отличиями новой Шенгенской информационной системы являются:

- **Большая гармонизация**, касающаяся условий выпуска уведомлений об отказе во въезде в Шенгенскую зону гражданам третьих стран
- **Централизованное хранилище** европейских уведомлений об аресте и информации об экстрадиции
- **Лучшая идентификация граждан благодаря хранению биометрических данных**, включая данные о гражданах, чьи данные подделывались

⁷ Nanz K-P. The Schengen Agreement: Preparing the Free Movement of Persons in the European Union. P. 44.

⁸ От англ. и франц. – verification: (1) процедура проведения анализа с целью установления подлинности, проверки истинности, правильности, надежности; (2) распознавание, процесс сличения копии с оригиналом.

- **Усиление защиты прав человека**, включая правила защиты персональных данных

- **Расширенные требования к отчетности**, которые призваны усилить прозрачность работы системы

Планировалось, что эта система начнет действовать в марте 2007 года, но из-за задержек в реализации SIS II, вызванных техническими причинами, Португалия предложила временное решение в форме «SISone4All», которая состоит из временного включения новых государств-членов Европейского Союза в существующую сеть SIS-NET. Это сделало возможным обмен информации в рамках SIS за очень короткий промежуток времени, что позволило упразднить пограничный контроль на внутренних сухопутных и морских границах новых государств-членов Европейского Союза к концу декабря 2007 года, а контроль на воздушных границах этих стран – к марту 2008 года (кроме Кипра). Внедрение системы SISone4All – значительный проект в рамках SIS. Он состоит из интеграции существующих девяти новых пользователей (новых государств-членов) информационной системы и представляет собой довольно сложный проект как с технической, так и с организационной точек зрения.

На данный момент страны Центральной и Восточной Европы, являющиеся членами Европейского союза⁹, уже прошли технические испытания, необходимые для того, чтобы без дальнейших задержек вступить в Шенгенское пространство. Несмотря на предыдущие проблемы в некоторых странах, девять новых государств-членов успешно наладили оборудование, необходимое для подсоединения к центральной базе данных SIS. Для Кипра предусмотрены отдельные процедуры¹⁰. Проверки состояния внешних границ Европейского Союза, охрану которых осуществляют эти страны, подтвердили наличие достаточных мер национального контроля на местах. Два условия – создание действующей информационной системы и безопасные внешние

⁹ Чехия, Венгрия, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Эстония, Латвия и Литва с 1 сентября 2007 года подключились к Шенгенской информационной системе полицейских данных, что открыло им присоединение к Шенгенскому пространству.

¹⁰ Кипр не вошел в Шенгенское пространство из-за проблем, связанных с разделением острова на кипрскую и турецкую стороны, между которыми существует граница. Остаются и технические причины, в числе которых – состояние кипрских аэропортов. По правилам все аэропорты стран-участниц Шенгенского соглашения должны иметь разные входы и выходы для пассажиров, прибывших из Шенгенского пространства и для тех, кто прибыл из третьих стран.

границы – были последними из тех, которые предъявляли Европейская комиссия и государства-участники Шенгенского пространства, чтобы отменить пограничный контроль в отношении передвижения граждан из Центральной и Восточной Европы.

В дальнейшем, как уже отмечалось, после принятия соответствующего решения руководителями Европейского союза было запланировано прекратить пограничные проверки в пропускных пунктах (на сухопутной границе, начиная с 21 декабря 2007 года, и в аэропортах – с 30 марта 2008 г.).

30 марта 2008 года вступило в силу Соглашение об «открытом небе» о либерализации рынка авиаперевозок между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки. Согласно указанному Соглашению все европейские авиакомпании получили право летать в любой аэропорт Америки из любой точки Европейского союза, а не только из своей страны и наоборот. Также по новым правилам американские авиакомпании получили возможность приобретать до 49% акций европейских, а европейские – не более 25% акций американских авиалиний.

Переговоры по «открытому небу» были сложными и шли несколько лет. Еще в середине 90-х годов 8 стран-участниц Европейского союза¹¹ заключили двухсторонние соглашения с Соединенными Штатами о политике «открытого неба». Это позволило американским авиакомпаниям летать в любые города стран-партнеров, а европейским авиалиниям – в города Америки, но только из аэропортов родных стран. В 2002 году Суд ЕС постановил, что эти 8 стран, заключив подобные соглашения, действовали неправомечно, а Европейская комиссия заявила о намерении добиваться единой политики для всех авиакомпаний Европейского союза и того, чтобы европейские авиалинии получили право совершать рейсы на внутренних американских маршрутах. Прийти к соглашению сторонам удалось только в 2007 году¹².

Что касается воздушного пространства, то с 30 марта 2008 г. в нем не стало внутренних границ, был отменен паспортный контроль в европейских аэропортах для граждан девяти государств, вошедших в Шенгенское пространство 21 декабря 2007 года. Таким образом, процесс расширения Шенгенского пространства на все 24 государства¹³ был завершен. Теперь сохраняется лишь таможенный досмотр.

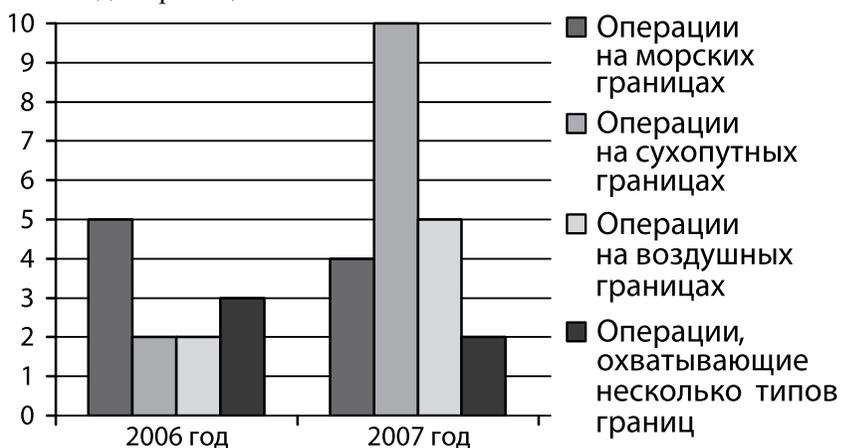
¹¹ Великобритания, Германия, Австрия, Дания, Швеция, Финляндия, Бельгия и Люксембург

¹² Европарламент одобрил этот акт в октябре 2007 года.

¹³ В 2009 году к Шенгенскому пространству должна присоединиться Болгария.

В рамках усилий Европейского союза по проведению единой политики в области безопасности является создание Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза (Frontex/Фронеткс)¹⁴, которое расположилось в Варшаве (Польша)¹⁵ и начало работать в октябре 2005 г. Основными целями Фронеткс являются: разработка и внедрение единых стандартов; содействие обучению пограничников в странах Европейского союза; анализ факторов риска; отслеживание развития технических средств по охране и контролю границ; координация действий по выдворению нелегальных иммигрантов с территории Европейского союза.

В 2006 и 2007 годах Фронеткс проводило совместные операции на всех видах границ.



В результате совместных операций были задержаны или получили отказ во въезде более 53 000 лиц, выявлено более 2 900 поддельных документов, арестовано 58 посредников, задействованных в нелегальной миграции.

В мае 2007 года начала работу Европейская сеть патрулей (ЕСП/EPN). Фронеткс и заинтересованные государства-члены Европейского союза (Португалия, Испания, Франция, Италия, Словения, Мальта, Греция и Кипр) работают на региональной основе в рамках двухстороннего сотрудничества между соседними государствами. Патрулиро-

¹⁴ Регламент Совета (ЕС) 2007/2004 (26/10/2004 OJ L 349/25.11.2004)

¹⁵ Решение Совета (2005/358/ЕС) от 26 апреля 2005 года «определяющее местоположение Европейского Агентства для координации сотрудничества по контролю за внешними границами государств-членов Европейского Союза».

вание ограничено пространствами, близко прилегающими к берегам соответствующих государств – членов Европейского союза.

При Фронтекс создан Центральный реестр наличных технических средств (ЦРНТС/CRATE) для пограничного контроля и наблюдения, принадлежащих государствам – членам ЕС. База данных ЦРНТС содержит информацию о ста судах, около двадцати самолетах и двадцати пяти вертолетах, а также о нескольких сотнях единиц оборудования пограничного контроля (радарные установки, термо-камеры, мобильные детекторы и др.), которые в случае необходимости могут быть предоставлены государству-члену. В первую очередь эта база данных предназначена для использования на двухсторонней основе, для совместных операций пока техника использовалась ограниченно.

Вопросы, касающиеся шенгенской визы, освещены в гл. 3 Шенгенской конвенции 1990 г. Позже, решением Шенгенского исполнительного комитета¹⁶ от 28 апреля 1999 г. была утверждена «Общая консульская визовая инструкция», адресованная постоянным дипломатическим и консульским представительствам договаривающихся сторон Шенгенской конвенции и основанная на положениях Конвенции.

Конвенцией была введена единая виза¹⁷, действительная на всей территории договорившихся стран: Австрии, Бельгии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Исландии, Италии, Люксембурга, Норвегии, Нидерландов, Португалии, Испании, Швеции, Дании. Единая шенгенская виза выдается дипломатическими и консульскими органами стран – участниц Конвенции¹⁸ и ставится только в действующий документ¹⁹. Выдача визы находится в компетенции той страны, которая выступает основным местом назначения. Если последнее не поддается определению, то выдача визы, как правило, возлагается на дипломатическое или консульское представительство страны, которая является первым местом въезда²⁰.

¹⁶ В мае 1999 г., с вступлением в силу Амстердамского договора Шенгенский исполнительный комитет был упразднен, а его функции были переданы Совету Европейского Союза.

¹⁷ Разрешение, которое выражается в наклеивании специальной марки в паспорт или иной документ, дающий право на пересечение границ.

¹⁸ Ст. 12 Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского Соглашения от 14 июня 1985 г.

¹⁹ Ст. 13, п. 1 Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского Соглашения.

²⁰ Ст. 12, п. 2 Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского Соглашения от 14 июня 1985 г.; гл. II, ст. , п. 1.1 Общей консульской визовой инструкции от 28 апреля 1999 г. (с изменениями от 15 марта 2006 г.)

Виза не является гарантией въезда в страну²¹. В соответствии со ст. 5 п. 1 Шенгенской конвенции 1990 г., разрешение на въезд и пребывание в Шенгенском пространстве может быть получено иностранцем, отвечающим **следующим требованиям**:

- наличие действительного документа, дающего право пересекать границу (как правило, это заграничный паспорт);
- наличие действительной визы;
- въезжающий иностранец должен подтвердить цель своей поездки и наличие достаточных финансовых средств на существование в государствах Шенгенского пространства;
- иностранец не должен быть внесён в Шенгенскую информационную систему как нежелательное лицо, представляющее опасность для общественного порядка и национальной безопасности стран-участниц соглашения.

Следует отметить, что в результате унификации требований, касающихся визового режима, государства, вступившие в Шенгенское пространство, имеют единый список стран, от граждан которых соответственно требуется или не требуется виза. Условия выдачи визы в основном унифицированы в том, что лицу, желающему приобрести визу, выдвигаются одинаковые требования, и от него требуется одинаковая информация при подаче заявления на визу в любое представительство страны Шенгенского пространства. Однако на национальном уровне бывают некоторые особенности, касающиеся приглашений, оценки предпосылок проживания, страхования на время поездки и т.д.

Виза дает право на пребывание²² на территории одной или нескольких Шенгенских стран во время ее действия²³, сроком от 1 месяца

²¹ Приложение 16 Общей консульской визовой инструкции «Ходатайства о предоставлении Шенгенской визы гласит: «Я проинформирован о том, что наличие визы является лишь одним из условий, необходимых для въезда на европейскую территорию государств-участников Шенгенского соглашения. Сам факт предоставления визы не дает права на получение компенсации в случае невыполнения мною требований пункта 1 статьи 5 Конвенции о применении Шенгенского соглашения, вследствие чего мне могут отказать во въезде в страну. При въезде на европейскую территорию государств-участников Шенгенского соглашения вновь проверяется наличие необходимых на то предпосылок».

²² Конкретное количество дней, в течение которых можно находиться на территории шенгенского пространства. Срок использования визы отсчитывается от даты первого пересечения границы.

²³ Отрезок времени, в течение которого могут быть использованы дни, разрешённые для пребывания в шенгенском пространстве.

до 90 дней в течение 6 месяцев. Кроме этого, виза может дать право на один, два или несколько въездов на данную территорию.

С целью облегчить выполнение идентификации контрольными службами в действующей «Общей консульской инструкции» определены нижеследующие типы виз:

A – виза для транзита через аэропорт, упрямочивающая иностранца, на которого распространяется подобное требование, при совершении промежуточной посадки или трансферта между двумя частями международного рейса осуществлять переход через международную транзитную зону аэропорта, не вступая при этом в пределы национальной территории соответствующей страны.

B – транзитная виза, упрямочивающая иностранца, который направляется из третьего государства в другое третье государство, совершить проезд через территорию шенгенской зоны. Данная виза может предоставляться для совершения одного, двух или, в исключительных случаях, большего числа транзитных проездов, при условии, что продолжительность каждого транзитного проезда не превышает пяти дней.

C – виза для краткосрочного пребывания, упрямочивающая иностранца ходатайствовать о разрешении на въезд в пределы территории шенгенской зоны по мотивам, отличным от иммиграции, с целью непрерывного пребывания или неоднократного пребывания, общая продолжительность которого с даты первого въезда не превышает трех месяцев в течение полугодия. Данная виза по общему правилу может выдаваться для совершения одного или нескольких въездов.

Применительно к отдельным иностранцам, которым необходимо часто совершать поездки в одно или несколько государств-участников Шенгенской конвенции (например, в рамках деловых командировок), может выдаваться краткосрочная виза для многократного пребывания, при этом общая продолжительность такого пребывания не может превышать трех месяцев в течение полугодия. Подобная виза может выдаваться сроком действия на один год, а в исключительных случаях для определенных категорий лиц более, чем на год.

D – национальная виза для долгосрочного пребывания является визой, которую каждое государство-член выдает на основании собственного законодательства. Тем не менее, подобная виза в течение максимум трех первых месяцев ее действия будет также иметь силу единой шенгенской визы для краткосрочного пребывания в странах Шенгена, если она выдана при соблюдении общих условий и критериев.

В противном случае подобная виза управомочивает своего обладателя только совершать транзитный проезд на территорию государства-члена, предоставившего визу, через территории других государств-членов.

Виза с ограниченной территориальной сферой действия – виза, которая в порядке исключения проставляется в паспорт, документ на поездку или иной документ, дающий право на пересечение границы, в том случае, когда пребывание дозволено только в пределах национальной территории одного или нескольких государств-членов, и при условии, что въезд и выезд с данной территории также производятся через территорию этой или этих государств-членов.

Коллективная виза – транзитная виза или виза сроком действия не более тридцати дней, которая - если иное не предусмотрено национальным законодательством – может проставляться в коллективный паспорт, выдаваемый группе иностранцев, созданной еще до принятия решения совершить поездку, при условии, что члены группы въезжают на территорию, пребывают на ней и покидают ее в коллективном порядке.

Коллективная виза выдается группам, количество членов которых составляет от 5 до 50 человек. Руководитель группы должен обладать индивидуальным паспортом и, при необходимости, индивидуальной визой.

В исключительных случаях визы для краткосрочного пребывания или транзитные визы могут выдаваться на границе согласно условиям, предусмотренным пунктом 5 части II Общего руководства для внешних границ. Согласно данной норме виза может быть выдана иностранцу на границе, если «по причине нехватки времени и ввиду неотложных причин иностранец не имел возможности обратиться за визой в соответствующее консульское учреждение». При этом заинтересованное лицо должно быть в состоянии предъявить доказательства, подтверждающие факт реального существования «непредвиденных и неотложных причин». В этом случае компетентными будут органы пограничной охраны соответствующего Шенгенского государства.

Общая консульская инструкция не обязывают страны-участники Шенгенской конвенции предоставлять возможность апелляции в случае отказа. В тоже время этот вопрос регулируется внутренним законодательством каждой страны. Например, бельгийские законы оговаривают, что заявитель, которому отказано в выдаче визы, имеет право подать

апелляцию в орган, действующий в составе Министерства внутренних дел (Deinst Vreemdelingenzaken), и в государственный Совет (Raad van State), выполняющий функции административного суда, в течение 60 дней. Условием рассмотрения апелляции является наличие адреса для корреспонденции в Бельгии (это может быть, например, адрес адвоката, представляющего интересы заявителя). В Германии заявители могут воспользоваться процедурой апелляции внутри структуры консульства (письменно в течение одного года). Если решение остается в силе, заявитель получает письменную информацию о причинах отказа и о том, какие дальнейшие действия он может предпринять. Тогда можно подать жалобу в соответствующий административный суд в Германии. Согласно внутренним законам Великобритании право на апелляцию относится только к некоторым визам. Оно не применяется в случаях краткосрочных виз (дающих право на пребывание на срок менее чем 6 месяцев), если только целью поездки не является посещение членов семьи. Однако в случае долгосрочных виз (срок пребывания более 6 месяцев), заявитель имеет право апелляции в Иммиграционный суд, при посредничестве UK visas – подразделения британского Министерства внутренних дел. После получения заявления на апелляцию Иммиграционный суд запрашивает в консульстве материалы дела и на их основании выносит решение.

Для граждан Европейского Союза Schengen acquis или шенгенские правила уже стали привычными и воспринимаются ими по отношению к иностранцам прежде всего как наличие у них в паспорте визы, дающей им возможность передвигаться по большинству стран-членов, не подвергаясь паспортному контролю на границах. Сами же граждане Европейского Союза передвигаются в пределах Шенгенского пространства при наличии у них идентификационной карты (удостоверения личности).

Schengen acquis – это огромный свод документов, который представляет собой новый особый компонент европейского права и регулирует правоотношения, связанные с обеспечением свободы передвижения, как граждан Европейского союза, так и граждан третьих стран в пределах Шенгенского пространства.

The Schengen Information System and the Schengen visa as the important component of the free movement of the persons in the European Union (Summary)

*Anna O. Yumatova**

The development of the free movement in the European Union area of all persons as European Union citizens and citizens of the third countries are closely related to the implementation of the Schengen Information System and the Schengen visa. If the European Union is the important member of the world space so studying of these processes in the European Union frame is very actually. The article «The Schengen Information System and the Schengen visa as the important component of the free movement of the persons in the European Union» is devoted to the analysis of the law formation and development of the Schengen Information System in the European Union. It is concentrated to the creation and to the main stages of its development. The author is based on the international law sources showing the continuity in solutions of these issues on the European area. In the article is paid attention to the main differences of the new Schengen Information System (SIS II) and motive of its adopting. In the article is analyzed «The Common Council Instruction on visas for the diplomatic missions and consular posts» and the types of the Schengen visa.

* Anna O. Yumatova – post-graduate student of the Chair of International and European law, Diplomatic Academy MFA Russia.