

О Будущем Европы

Рапорты 2

Открытые двери:
восточная граница расширенного
Европейского Союза

Варшава, март 2001

Авторы исследования:

Якуб Борятынски
Гжегож Громадзки

В содружестве с:

Клаусом Бахманом
Пиотром Яворским
Кристиной Иглицкой
Яцком Кухарчиком

Редакционная коллегия:

Катажина Моравска
Каролина Ставицка

Перевод:

Наталя Кузьменко

Обложку сделал:

Михал Ролоньски

Издательство:



ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20
www.batory.org.pl

ISSN 1641-9960

Публикацию распространяется бесплатно.

Публикацию издано также на английском и польском языках.

Вступление

Представленный ниже доклад является вторым из серии работ, которые будут представлять мнение польских неправительственных кругов, на тему важных – с точки зрения европейской интеграции – международных вопросов.

Инициатором этой идеи является Фонд им. Стефана Баторы. Мы приглашаем к сотрудничеству в разработке последующих докладов различные неправительственные организации.

Доклад, который нам приятно сегодня Вам предложить, был создан в сотрудничестве с Институтом Общественных Проблем. Кроме этого, в работе над докладом принимали участие также независимые эксперты.

Мы выражаем сердечную благодарность всем, кто принял участие в разработке этого доклада, за их доброжелательную помощь и ценные замечания.

Нам бы очень хотелось, используя форму кратких политических докладов – которая является чрезвычайно выразительной для западного общества – обсуждать важные проблемы, касающиеся будущего Европы, и привести к развертыванию дискуссии на эту тему в Польше. Мы однако не хотим ограничиваться до представления только польской точки зрения и только польских интересов. Мы стремимся представить наши предложения с учетом общеевропейских перспектив и сделать реальный вклад в дискуссию над тем, как должна выглядеть внешняя политика Европейского Союза.

Мы верим, что в этой дискуссии важную роль могут сыграть неправительственные организации, поскольку они не связаны различными ограничениями, которые являются результатом текущей политики и „чувствительных” переговоров с Европейским Союзом. Кроме этого, нам кажется, что мнения польских неправительственных кругов могут оказаться нестандартными, поскольку является очевидным тот факт, что на многие вопросы мы смотрим с немного иной перспективы, чем сегодняшние члены Европейского Совета.

Нам бы очень хотелось, чтобы Вы после прочтения этого доклада поделились с нами своими замечаниями.

Фонд им. Стефана Баторега

Расширение Европейского Союза, которое произойдет в течение ближайших нескольких лет, будет причиной возникновения новой границы в восточной части европейского континента: между объединенными государствами Европейского Союза и теми государствами, которые останутся вне этого союза. Эта граница, вероятно, останется неизменной в течение нескольких десятков лет. В связи с этим одной из основных задач Европейского Союза должно быть установление добрососедских отношений с его непосредственными соседями на востоке: Беларусью, Россией и Украиной. Для того, чтобы эти отношения были дружественными, Европейский Союз должен максимально упростить процесс пересечения границы гражданами государств, соседствующих с Европейским Союзом. В послевоенной Европе строительство новой стены на восточных рубежах Европейского Союза было бы анахронизмом. Такая новая стена стала бы причиной антагонизма между Европейским Союзом и странами Восточной Европы.

В условиях глобализации средств массового общения и демократизации обществ иностранная политика государств давно уже перестала быть монополией правительств. Более чем когда-либо иностранная политика государств зависима от общественного мнения. В связи с этим приходится говорить о росте значения так называемой „общественной дипломатии,” которая основывается на параллельных контактах лиц и организаций на разных уровнях: уровне государства, уровне органов самоуправления, и уровне частных лиц. Все более и более значительную роль играют неправительственные организации, которые способствуют улучшению взаимопонимания между народами.

I. Упрощение пересечения границы и передвижения как признак периода наступившего после эпохи холодной войны

1. Феномен региона свободного передвижения людей в Центральной Европе

В 1990-х годах стены, разделявшие Европу в течение нескольких десятков лет после Второй мировой войны, перестали существовать. Одной из таких стен была граница между государствами социалистического блока и государствами Западной Европы. Еще одной стеной, о которой говорится значительно реже, была тщательно охраняемая граница между СССР и странами-сателлитами Москвы.

В результате этих процессов в Центральной Европе образовался уникальный *регион либерального передвижения лиц*. Жители государств, которые являются кандидатами на членство в Европейском Союзе, получили (за исключением граждан Болгарии и Румынии) возможность безвизовых поездок в страны Европейского Союза. С другой стороны, жители таких стран как Россия, Украина или Беларусь могли путешествовать по Восточной и Центральной Европе без особых трудностей. Политика открытости границ соответствовала более широкой политике — проводимой властями Польши и других стран Центральной Европы — установления дружественных контактов с соседями. С самого начала 1990-х годов Западные страны, боясь дестабилизации на континенте, поддерживали такой вид регионального сотрудничества. Мы уверены, что эта политика в значительной мере обязана своим успехом открытым границам. Это явление касалось тысяч обыкновенных людей, живущих по обе стороны границы, и оказало неизмеримо важное значение на преодоление взаимных, исторически определенных, предубеждений, стереотипов и неприязни, особенно в контексте чрезвычайно трудных и сложных отношений между Польшей и Россией а также между Польшей и Украиной. Открытые границы также способствовали контактам между национальными меньшинствами, например, между белорусами в Польше или венграми на Украине (Закарпатье) и их национальными государствами.

Вступление стран Центральной Европы, таких как Польша, Венгрия или Словакия, в Европейский Союз может привести к исчезновению такого специфического *региона либерального передвижения лиц*. Государства, кандидаты в члены Европейского Союза, обязаны присоединиться к положениям Шенгенского договора, что означает, кроме всего прочего, необходимость введения виз для граждан стран Восточной Европы. Процесс введения системы Шенген уже начался. Чешская Республика и Словакия уже ввели визы для граждан Украины и России. Польша планирует в этом году ввести визы для граждан Беларуси и России а также, накануне своего вступления в Европейский Союз, для граждан Украины. Одно из несомненных достижений периода последнего десятилетия, т.е. свобода передвижения лиц между Восточной Европой и Центральной Европой, оказалось под угрозой.

Европейский Союз, впервые после окончания холодной войны, будет иметь границу с регионом, который в значительной мере отличается от него в политическом, экономическом и общественном плане. Введение жестких принципов пересечения границ будет причиной роста таких различий, что с точки зрения всего Европейского Союза будет явлением неблагоприятным.

2. Дилемма Европейского Союза

Несмотря на единую позицию стран Европейского Союза по отношению к Шенгенским требованиям, которые являются составными частями требований для кандидатов в члены Европейского Союза — в котором члены Европейского Союза требуют принятия положений Шенгенского договора, как составной части законов ЕС — в ЕС налицо противоречия в подходе к вопросу о пересечении внешних границ ЕС, в том числе ее будущей восточной границы.

С одной стороны, политические деятели стран ЕС, делая наброски внешней политики ЕС (II столп), говорят о необходимости сохранения как можно большей открытости, примером того может служить по крайней мере предложение сохранения как можно более близких региональных контактов со странами, которые граничат с расширенным Европейским Союзом. Совместная заграничная политика а также политика безопасности включают в себя огромное количество декларированных заявлений о необходимости партнерства с Россией, сотрудничества с Украиной или более широко — о необходимости поддержки системных изменений в регионах, граничащих с расширенным Европейским Союзом. Такая политика поддерживается отдельными европейскими странами и основана на осознании того, что внешняя граница не может стать еще одной стеной Европейской крепости.

С другой стороны, выполняя законы ЕС (I столп), к которым относятся правовые нормы Шенгенского договора, страны Европейского Союза планируют сохранение строгих принципов въезда в страны Европейского Союза для граждан государств, которые внесены в так называемый черный список, на котором, кроме стран балканского региона, находятся также Россия, Украина и Беларусь.

Следует думать, что в будущем будет необходимо найти компромисс между декларированной открытостью границ и искусственными правилами, определяющими передвижение граждан через границы. Эту проблему можно было бы разрешить путем применения как можно более гибкого подхода к предписаниям Шенгенского договора в его настоящей форме, а в будущем — путем изменения трактата, которое бы позволило приспособить законы Европейского Союза к новым реальностям, связанным с расширением ЕС в восточном направлении.

3. Принятие правовых норм Шенгенского договора странами, кандидатами на членство в Европейском Союзе

Все страны кандидаты на членство в Европейском Союзе декларируют принятие норм права Шенгенского договора. Для стран Центральной Европы вхождение в ЕС является приоритетом и поэтому они не хотят усложнять и так трудные свои переговоры с ЕС путем выдвижения своих условий в этой области. Мы разделяем мнение, что поднятие этих вопросов сейчас, когда открытие границы вызывает в странах ЕС очень сильные эмоции, могло бы повредить основным интересам стран, являющихся кандидатами на расширение ЕС. Однако мы считаем, что принятие таких решений — результаты которых противоречат не только стратегическим интересам стран-кандидатов, в том числе Польши, но также и далеко идущим интересам расширенного ЕС — без проведения дискуссий по ним, было бы неправильным. Введение правовых норм Шенгенского договора может неблагоприятно сказаться на контактах стран-кандидатов на членство в ЕС с их непосредственными восточными соседями, примером чего может служить значительное уменьшение случаев пересечения границы между Словакией и Украиной после введения виз для граждан Украины.

Введение виз, вопреки всеобщему мнению, не будет являться преградой для организованной преступности, а будет барьером для тысяч простых людей. Борьба с нелегальной миграцией является главной заботой ЕС, и эта борьба влияет на политику в области виз, что в свою очередь отрицательно

сказывается на гражданах Восточной Европы. Политика нулевой миграции, непроницаемых границ и обширного арсенала полицейских методов не может исключить иммиграционного давления на богатую Европу.

Введение виз будет ударом по про-западному выбору, который сейчас является очевидным в некоторых слоях общества в Беларуси, России и на Украине. Уже сегодня очевидно, что именно вопрос границ является причиной отождествления процесса расширения Европейского Союза с угрозой с Запада, с политикой вытеснения и исключения. Никакие заявления не в состоянии изменить этого, поскольку язык фактов является неспоримым. Хотя мы будем стремиться называть введение виз „цивилизацией и упорядочиванием границ,“ восприятие этого процесса будет иным: смотрите, мол, возникает новый барьер между двумя частями Европы.

Однако неспоримы также преимущества, следующие за введением Шенгенского трактата в странах-кандидатах на членство в ЕС. К ним относятся следующие: в будущем — обязательная ликвидация пограничного контроля на границах между 15 странами ЕС и новыми членами ЕС, сотрудничество в борьбе с международной преступностью и более эффективная граница в плане нелегального перевоза людей и товаров.

II.

II. Рекомендации

Рекомендации, предлагаемые в этом докладе, делятся на две основные группы:

Первая группа рекомендаций включает рекомендации на ближайшее будущее, которые исходят из положения, что по причине политических соображений какое-либо существенное изменение положений Шенгенского договора в настоящее время невозможно. Вслед за этим встает вопрос, какие действия могут быть приняты на вооружение государствами - кандидатами на членство в ЕС а также членами ЕС для того, чтобы свести до минимума потенциальные отрицательные результаты введения правовых норм Шенгенского договора. Мы считаем, что положения Шенгенского договора заключают в себе определенную возможность гибкости и адаптации к конкретным требованиям настоящей ситуации.

Вторая группа — это рекомендации, нацеленные в будущее, которые базируются на том соображении, что функционирование трактата Шенген, в его неизменяемой форме, не является благоприятным для интересов Европы.

1. Решение вопроса согласно правовым положениям Шенгенского договора

Рекомендации, представленные ниже, принимают в расчет постулат, что когда государства-кандидаты на членство в ЕС будут приняты в члены ЕС, войдет в жизнь визовое перемещение лиц, граждан государств, которые находятся в черном списке. Главной целью действий, которые должны упростить отрицательные результаты введения визовой системы, является предоставление упрощенного доступа к визам, поскольку этот процесс не должен сдерживать, по крайней мере в значительной степени, приезда граждан Восточной Европы в Польшу и другие страны Центральной Европы. Достижение этой цели требует проведения ряда мероприятий и выполнения многочисленных условий, представленных ниже.

a) Консульства

■ увеличение персонала консульств

В настоящий момент, статистика перемещения лиц указывает на то, что при преобладающем количестве однократных виз — в целях сохранения движения через границу, приближенного к настоящим размерам — польские консульские службы должны ежедневно выдавать около 5 тысяч виз в странах Восточной Европы. Это приведет к необходимости увеличения штата консульских работников на около 250-300 консульских служащих и расширения рабочих площадей консульств. В этом случае координация действий между консульствами членов ЕС была бы желательна. Сеть консульств вдоль будущей восточной границы ЕС должна быть соответственно развита.

■ процедуры работы консульств

Выдачу визы нельзя рассматривать как привилегию. Визовая политика не должна быть основана на том, чтобы лицо, которое хочет получить визу, должно доказывать свою невиновность. Виза должна быть выдана в рабочем порядке, если, например, нет повода для отказа в выдаче визы, как например, предыдущее нелегальное пребывание гражданина в стране, выдающей визу или его преступная деятельность. Очень важно, чтобы процедура выдачи визы не порождала среди граждан Беларуси, Украины и России чувства изоляции, отдаления и ощущения себя гражданами Европы второго сорта. Процедура обслуживания должна быть примером служебного профессионализма соединенного с уважением к клиентам. Организация работы должна, по мере возможности, исключать очереди - если нет возможности исключить длительный период ожидания визы, должны быть введены номера или вызовы на какое-то конкретное время. Очень важным упрощением для тех, кто хочет получить визу, была бы возможность подачи заявления почтой (образцы заявления могли бы быть размещены на страницах консульств в Интернете), чтобы для получения визы было необходимо посетить консульство только один раз. Альтернативным выходом была бы возможность подачи документов и получения визы в течение одного дня. Для того, чтобы обеспечить правильную работу такой системы, следует вероятно в дальнейшем улучшить действие Информационной Системы Шенген и иных информационных систем сбора данных, что позволит проводить мгновенную проверку и сравнение данных. Представленные здесь возможные предложения решений дают возможность свести к минимуму несовершенства в перемещении граждан государств, являющихся соседями стран-кандидатов на членство в ЕС, после введения в жизнь требований Шенгенского трактата.

Следовало бы изменить правила, касающиеся организации работы консульских служб (Common consular instructions), от которых веет духом полиции. Применяемая постоянная ротация консульских служащих противодействовала бы возникновению неправильных привычек, которые являются поводом снижения бдительности. Однако в этих правилах ничего не говорится об исключении таких навыков, как чрезмерная строгость, дискриминация или нарушение личного достоинства граждан, которые часто должны отвечать на вопросы, относящиеся к области их личной жизни.

b) Типы виз, выдача которых может упростить передвижение частных лиц

■ национальная виза

ПЕРЕД ТЕМ, КАК СТРАНЫ КАНДИДАТЫ НА ЧЛЕНСТВО В ЕС БУДУТ ПРИНЯТЫ В ЕС
До времени вступления в ЕС стран-кандидатов национальная виза будет единственным типом

визы. Такая виза дает право гражданам Восточной Европы пребывания на территории Польши или иной страны-кандидата в члены ЕС. В практике заявления на получение визы могут быть подвергнуты менее строгим процедурам проверки (которые упростятся позже), поскольку разрешение на визу не генерирует риска для стран ЕС.

ВО ВРЕМЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА, Т.Е. ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ СТРАН-КАНДИДАТОВ В ЕС, НО ПЕРЕД ПОЛНЫМ ВНЕДРЕНИЕМ УСЛОВИЙ ШЕНГЕНСКОГО ТРАКТАТА

После получения членства в ЕС странами-кандидатами, в течение некоторого времени сохранится пограничный контроль на прежней внутренней границе (например, на границе между Польшей и Германией). Страны-кандидаты будут выдавать национальные визы на прежних условиях, поскольку граждане стран Восточной Европы, обладатели такой визы, не смогут пересечь границы страны, выдавшей такую визу.

Несомненно, что государства-кандидаты будут стремиться к тому, чтобы максимально сократить этот период, поскольку контроль на внутренней границе будет восприниматься отрицательно в психологическом плане — как символ неполного членства или членства второго сорта. ЕС также должен стремиться к тому, чтобы максимально сократить этот переходный период в целях избежания порождающего отрицательные эмоции несоответствия а также для того, чтобы мобилизовать пограничные службы государств, стоящих на охране будущих границ, на быстрые перемены в целях достижения соответствующих стандартов.

ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

После окончания переходного периода национальная виза изменит свою функцию. Согласно нормам права Шенгенского договора, национальная виза будет выдаваться только на долговременное проживание, т.е. проживание превышающее три месяца. Национальная виза будет давать право на пребывание только на территории государства, которое выдало такую визу. Пребывание на территории других государств, членов трактата Шенген, может быть обосновано только проездом через это государство, в течение максимум пяти дней, что в случае проезда граждан из Восточной Европы исключено.

Пересечение внутренней границы гражданами третьих государств, которые обладают долгосрочной национальной визой, технически возможно, однако риск санкций, связанный с обнаружением их пребывания в иных странах, членах ЕС, (запрещение въезда на территорию ЕС в течение нескольких лет) должен действовать превентивно.

Выдача большого количества долговременных национальных виз может быть одним из главных механизмов, служащих для упрощения, для граждан Восточной Европы, перемещения по территории Польши и территории остальных стран-кандидатов на членство в ЕС (которые захотели бы проводить подобную политику). Такая политика соответствовала бы положениям Шенгенского договора. Однако применение такой политики потребует политического диалога со странами-кандидатами для того, чтобы сохранилась вера в добрую волю новых членов ЕС.

Отсутствие четко выраженных решений по национальным, следовательно, долгосрочным визам, вводимых положениями Шенгенского договора, и предоставление права национальным властям регулировать такие решения было, несомненно, вызвано устойчивым мнением законодателей Шенгенской конвенции о том, что национальные законы, относящиеся к критериям выдачи виз (особенно долгосрочных виз) не только не будут более либеральными, но наоборот, будут более строгими, по сравнению с общими законами ЕС по отношению к визам Шенген. Либеральная

политика Польши и других стран, новых членов ЕС, могла бы в этом плане вызвать отрицательную реакцию со стороны ЕС. Наше предложение состоит в следующем: власти стран Восточной Европы, принимая политическое решение о широком использовании инструмента визовой политики (особенно долгосрочных виз), должны так организовать процедуру выдачи виз, чтобы она была принята нашими западными партнерами как надежная.

Чтобы сегодняшние 15 стран членов Европейского Союза одобрили такую либеральную политику, их понимание ситуации должно выйти за границы категорий Шенгенского трактата, что позволит им увидеть в таком решении инструмент внешней политики ЕС, которая не хочет изоляции своих восточных соседей.

■ Шенгенская виза (дающая право на пребывание на территории всех стран членов ЕС)

Главной целью визовой процедуры является исключение риска нелегальной иммиграции. Действия по проверке, предлагаемые Шенгенским трактатом, должны прежде всего быть нацелены на оценку риска иммиграции и местных условий. В случае выезда, целью которой является, в соответствии с заявлением гражданина, соседнее государство, выдача визы не вызывает каких-либо подозрений, поэтому применяемые формальности должны быть максимально упрощены. Текущий мониторинг ситуации (например, существенное увеличение статистики задерживаний владельцев виз, выданных Польшей, на нелегальное продление срока пребывания или иные нарушения на территории 15 государств-членов ЕС) может быть поводом для более тщательной проверки. Как и в случае национальных виз, политические соображения обязывают к тому, чтобы преувеличенный формализм не являлся препятствием к путешествию. Примером практических решений может быть отказ в проведении интервью (в соответствии с постулатом Шенгенского трактата, интервью имеет обязательный характер) или проведение интервью только в том случае, когда идет речь о первом заявлении на получение визы.

Практическим упрощением может быть также выдача виз с правом многократного въезда в течение года, что допускается Шенгенским трактатом. Что касается выдачи долговременной национальной визы, визы действительной на срок пребывания в стране более года, что допускается Шенгенским трактатом в особых случаях, этот вопрос не играет особой роли.

Существует следующая категоризация лиц, которые должны иметь в первую очередь доступ к двум категориям виз, т.е. к долговременным национальным визам и Шенгенским визам, дающим право на многократный въезд и визам действительным на срок пребывания в стране в течение шести месяцев:

- а) лица, занимающиеся экономической деятельностью;
- б) лица, связанные с культурой, наукой, студента; а также спортсмены;
- в) жители приграничных территорий;
- г) представители органов местного самоуправления, активисты неправительственных организаций;

В случае невозможности введения безвизового пересечения границы в небольшом размере, выдача долговременных виз является удачным решением для поддержания интенсивного пограничного движения.

■ территориально ограниченная Шенгенская виза

Территориально ограниченная Шенгенская виза может в исключительных случаях (включая гуманитарные соображения) выдаваться на кратковременное пребывание. Такая виза дает право на

пребывание на территории одного или нескольких государств членов ЕС. Теоретически такая виза могла бы служить в качестве инструмента облегчающего приезд лиц, приезжающих из-за восточной границы, однако в соответствии с конкретными правилами Шенгенского трактата, количество таких виз должно быть максимально ограничено и их выдача имеет место только в строго определенных случаях. Однако следовало бы подумать о возможности расширения списка случаев, в которых такая виза может быть выдана.

в) Дешевые визы

Цена виз, дающих право на однократное пребывание в стране, не должна быть выше \$5-\$10, в то время как цена Шенгенских многократных виз и долгосрочных национальных виз, которые дают право лицу на пребывание *от — до*, должна быть \$10-\$15. Путем установления невысокой цены мы хотим заявить — мы не хотим устраивать какие-либо препятствия или дополнительных барьеров. Одновременное снижение цен всеми государствами, членами ЕС, до одинакового уровня могло бы стать хорошим жестом, сопровождающим расширение ЕС.

г) Расширение и модернизация пограничных переходов

Задачей всех государств-членов ЕС должна быть модернизация и расширение пограничных переходов, которые бы обеспечили удобное и быстрое пересечение границы с соблюдением достоинства всех путешественников. Особенно важным является развитие профессиональной подготовки и введение соответствующих организационных и мотивационных механизмов, адресованных к служащим пограничных и таможенных служб в целях как предупреждения взяточничества так и значительного повышения культуры обслуживания иностранцев. Дискриминация иностранцев, нарушение их достоинства, к сожалению, является обыденностью на таких пограничных переходах. Надо отметить, что эта проблема касается в определенной степени всех внутренних границ ЕС.

д) Взаимность со стороны стран Восточной Европы

Поиск путей для смягчения процесса введения виз должен быть предметом политического диалога не только двустороннего характера (новые члены ЕС и отдельные страны Восточной Европы), но также и между ЕС и отдельными странами Восточной Европы. Предметом диалога должны быть следующие вопросы:

- координация взаимных действий в области визовой политики и цивилизованного способа введения виз, т.е. введение виз с соответствующим упреждением, на основании широкой информации всех заинтересованных лиц;
- введение механизмов, уменьшающих страх стран ЕС перед нелегальной иммиграцией также путем увеличения эффективности договоров о снятии виз (например, с Украиной) и подписание таких договоров с другими государствами;
- введение подобных, незапретительных механизмов в отношении к гражданам стран ЕС, выезжающих в Восточную Европу.

К сожалению, принимая во внимание способ мышления восточноевропейских политических элит, следует принять во внимание отсутствие заинтересованности в таком типе диалога. Необходимость получения визы будет прежде всего неудобством для основной массы граждан, отнюдь не политических деятелей или серьезных бизнесменов. Даже независимо от политической воли этих

элит, неэффективность государственного аппарата может оказаться серьезным препятствием для успешного проведения такого диалога. Тем не менее поддержание такого диалога должно быть одним из важных элементов долгосрочной зарубежной политики ЕС и не должно оставаться только в компетенции министерств внутренних дел отдельных стран ЕС.

Кроме этого, введение странами Восточной Европы виз для граждан стран, новых членов ЕС, будет результатом, сегодня еще неощутимым, введения правовых норм Шенгенского договора. Осознавая вышеупомянутую неспособность администрации стран Восточной Европы, такой результат может оказаться довольно эффективным средством отбить всякую охоту совершить путешествие по Восточной Европе, что даже теперь, при безвизовом режиме, является не так частым явлением. Парадоксально, но снижение числа поездок в восточном направлении может в будущем привести к более серьезным последствиям. Подобная ситуация углубила бы разрыв между соседствующими между собой народами и привела бы к отсутствию взаимной информированности о соседях. Для избежания такого сценария развития событий следовало бы подумать над возможностью поддержки развития и модернизации консульских служб стран Восточной Европы при помощи программы грантов.

2. Долговременные решения

Мы осознаем, что в настоящее время в ЕС отсутствует политический климат, который бы сделал возможным изменение Шенгенского трактата или введение далеко идущих изменений в визовой политике по отношению к странам Восточной Европы. Однако мы считаем, что мы обязаны провести общественную дискуссию на эту тему и думаем, что эти вопросы будут присутствовать на повестке дня на форуме ЕС в течение ближайшего десятилетия.

а) Изменения в черном списке

Сегодня граждане Беларуси, России и Украины, въезжая на территорию ЕС, должны иметь визу. Следует рассмотреть возможность вычеркивания стран Восточной Европы в будущем с такого черного списка (имеются в виду страны, граждане которых обязаны иметь визу для въезда в страны-члены ЕС). Присутствие их в таком черном списке главным образом вызвано страхом перед неожиданной иммиграцией. Такой же страх имел место в начале 1990-х годов, когда в ЕС проводили дискуссии на тему ликвидации визового режима для стран Центральной Европы. Опыт последнего десятилетия однако показал, что страх перед неожиданной иммиграцией из таких стран как Польша или Венгрия оказался совсем необоснованным.

УКРАИНА

Когда мы сравним стандарты жизни на Украине и в странах ЕС, вычеркивание Украины с черного списка стран, граждане которых обязаны получить визу для въезда на территорию ЕС, может сегодня показаться кому-либо утопией. Размер этой страны — 50 миллионов населения — тоже не в пользу Украины. Через несколько лет, особенно если на Украине начнется процесс реальных реформ, этот сценарий тоже следовало бы принять во внимание. Для этого потребовалось бы создать эффективную систему контроля на внутренней границе, чтобы исключить пересечение границы лицами, зарегистрированными в Информационной Системе Шенген. Кроме этого, было бы крайне важным введение эффективного контроля на границе России и Украины. Пограничный контроль, хотя не имеет непосредственной связи с визами, но как дополнительный инструмент предупреждения нелегальной иммиграции из стран, находящихся вне Европы, повысил бы рост доверия к Украине.

БЕЛАРУСЬ

Беларусь значительно меньше Украины и поэтому ее миграционный потенциал тоже несравненно меньше. В случае серьезных политических изменений на Беларуси — например, падение режима Александра Лукашенко — отмена визового режима могла бы быть отличной реакцией ЕС на это событие. Это тоже могло бы поощрением для дальнейших перемен и поддерживало бы про-западную ориентацию, которая в настоящее время практически не существует в официальной белорусской политике.

РОССИЯ

Исходя из размеров этой страны, сценарий отмены визового режима кажется наиболее отдаленным во времени, однако в случае положительных изменений в России, отмена визового режима тоже могла бы быть чрезвычайно важным инструментом усиления про-западной ориентации в этой стране. Также как и в случае упомянутых выше двух государств, Беларуси и Украины, потенциал России как источника нелегальной миграции чрезвычайно преувеличен. Это также убедительно доказывают последние статистические данные о нелегальном пребывании и депортации граждан России. Вопрос Калининграда требует особого подхода, поскольку этот регион является русским анклавом внутри Европейского Союза. Несомненно, Калининград должен быть одним из главных адресатов предложений, представленных в первой части наших рекомендаций, например процедура выдачи долгосрочных национальных виз для граждан этой области должна быть значительно упрощена. Следует также подумать о возможности отмены обязательного визового режима для жителей этого региона, что, несомненно, потребует согласования между Европейским Союзом и Россией и соответствующих изменений в черном списке. Конечно, высокие требования относительно проверки лиц, пересекающих границы, находящиеся под контролем Единой Информационной Системы ЕС, должны быть на повестке дня. Кроме этого, следует также подумать о распространении решений относительно Калининградской области на иные регионы России, которые будут соседствовать с расширенным Европейским Советом.

б) возможность получения визы на границе

В настоящий момент визы выдаются на границе только в исключительных случаях. Развитие технической инфраструктуры в будущем (установка считывающих устройств с магнитных лент, которые просты в пользовании; выдача паспортов, снабженных магнитным кодом) сделало бы возможным выдачу виз на границе. Выдача виз на границе нуждается в использовании магнитных считывателей, которые сделали бы возможным мгновенное и абсолютно автоматическое печатание наклеек с визами. Этот вариант касался бы лиц, которые уже прошли традиционную процедуру верификации заявления на получение визы и не числятся в списках нарушителей визового режима в Единой Информационной Системе ЕС. Контроль документов и паспортов при помощи магнитного считывателя и сравнение этих данных при выезде данного лица из ЕС помог бы сделать вывод относительно того, не был ли превышен срок пребывания этого лица за границей.

в) Многократная семейная виза

Одним из вариантов упрощения въезда граждан Беларуси, Украины и жителей Калининградской области на территорию новых членов ЕС, который бы одновременно исключал нелегальное пребывание лиц в иных странах ЕС была бы многократная семейная виза (WWJ). Такая виза была бы документом разрешающим (например) пребывание в одной из таких стран, например, Польше, в

течение 18 часов. Если данное лицо выехало бы из Польши позже указанного визой срока, польские пограничники бы аннулировали многократную семейную визу и с тех пор такое лицо могло бы въехать в Польшу только на основании Шенгенской визы.

Многократная семейная виза могла бы также служить в качестве банковской кредитной карточки, что упростило бы сервис и сократило досмотр. При въезде в Польшу такую визу следовало бы вложить в читающее магнитное устройство. Если допускаемый срок пребывания лица в стране был бы превышен, автомат бы задерживал такую карту. Это бы ограничило возможность выезда лиц, использующих такой тип документа, в другие страны Европейского Союза, поскольку поездка из стран Восточной Европы, например, в Германию и возвращение назад в течение 18 часов практически невозможны. Вместе с тем режим таможенного досмотра делал бы возможным совершение мелкой торговли, семейных и дружеских контактов и также работу на приграничной полосе.

г) Границы без виз

Виза в этом сценарии выдавалась бы только по просьбе лиц, выезжающих в страны Европейского Союза. Цель такой визы состояла бы в уменьшении риска отказа во въезде и связанных с этим расходов на путешествие. Модель универсального безвизового перемещения (в настоящее время разрешено пребывание за рубежом в течение трех месяцев) потребует совершенствования технической стороны Единой Информационной Системы ЕС. Так же, как и в сценарии представленном выше, так называемая традиционная визовая процедура была бы обязательна при первом въезде в страны Европейского Союза.

д) Активная интеграционная политика

Долгосрочная внешняя политика Европейского Союза должна эффективно ограничивать патологические случаи, например, контрабанду людьми организованными преступными группировками при одновременном отсутствии изоляции непосредственных соседей Европейского Союза. Демографическая ситуация (катастрофическое старение общества и снижение числа рождаемости до уровня ниже заменяемости поколений) как в странах Западной так и Центральной Европы и соответствующая трудная ситуация на рынке труда, пенсионной системы и здравоохранения, ярко показывают, что Европа нуждается в иммигрантах. Например: следует сделать легальным въезд в Европу сотен тысяч сезонных рабочих. Существующая политика очень лицемерна. С одной стороны, мы притворяемся, что соблюдаем строгие законы, но с другой стороны существование широких областей теневой экономики, использующих труд иммигрантов, несомненно очень выгодно и до определенной степени поощряется. Кроме этого, следует задуматься как над иммиграционными законами, так и законами в области страхования и налогообложения, потому что именно здесь рождается патология. Хотя иммиграционная политика является вызовом прежде всего для 15 стран Европейского Союза, но как показывает опыт последних лет, все более и более эти проблемы касаются будущих членов ЕС.

Несомненно, представленные выше сценарии потребуют огромных денежных вложений для того, чтобы безвизовый метод контроля границ был действительно эффективен. Ясно, что новые члены ЕС, на которых будет лежать главная ответственность за охрану внешней границы, должны получить от ЕС техническую помощь и финансовые средства. Следует также помнить, что эти расходы будут уравновешены снижением расходов на содержание консульского персонала, которые в настоящий момент очень высоки.

Instytut Spraw Publicznych

ul. Flory 9, 00-586 Warszawa

tel. (48-22) 845 68 53, fax 845 68 62

www.isp.org.pl

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieyńska 10 a, 00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20

www.batory.org.pl

ISSN 1641-9960