

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №9, 2016 (№39)

Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ Европейского союза

Ольга Потемкина

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции
ИЕ РАН

Усиление угрозы терроризма в странах ЕС в связи с участившимися терактами вызвало общественную дискуссию о необходимости провести ревизию действующих инструментов и методов антитеррористической политики Евросоюза, выявить их недостатки, а также утвердить новые инициативы, которые не один год ожидали своего часа. Приоритетом политической повестки дня также стал вопрос о балансе свободы и безопасности в ЕС, на чем настойчиво акцентируют внимание правозащитные организации и Европейский парламент.

Новые и старые инструменты антитеррористической политики ЕС

22 марта 2016 г. два скоординированных террористических акта с разницей в один час, ответственность за которые взяло на себя «Исламское Государство» (террористическая организация, запрещенная в России), были совершены в Брюсселе в международном аэропорте Завентем и в метро, на станции Мальбек. Теракты унесли жизни 34 человек, 200 были ранены. Лидеры ЕС и государств-членов в совместном пресс-релизе осудили теракты и заявили о решимости твердо противостоять ненависти, экстремизму и терроризму, а также защищать европейские ценности.

Годом ранее, после нападения на *Charlie Hebdo* в Париже, ЕС и государства-члены заявили о необходимости принять новое антитеррористическое законодательство. Речь

не шла о каких-либо радикальных мерах, как, например, создание европейского ЦРУ, а, скорее, о более умеренных действиях. Государствам ЕС предстояло преодолеть разногласия по некоторым ключевым законодательным инициативам и договориться об использовании уже имеющихся в их распоряжении инструментов.

ЕС уже пытался усилить их в течение трех лет после расстрела посетителей Еврейского музея в Брюсселе в мае 2014 г., совершенного гражданином Франции Мехди Неммушем. Усилия были продолжены после убийства редакции *Charlie Hebdo* и нападения в супермаркете в Париже в январе 2015 г., а также теракта в Копенгагене в феврале того же года. Попытка нападения террористов в поезде *Thalis* летом 2015 года также имела следствием ужесточение мер безопасности в поездах – Совет в составе министров внутренних дел пришел к согласию относительно систематического занесения в Шенгенскую информационную систему данных о джихадистах, чего не было сделано после предыдущих нападений, не в последнюю очередь из-за оппозиции Европарламента и государств-членов. Через полгода, в ноябре 2015 г., произошли теракты в Париже, в результате которых погибли 130 человек.

По следам парижских терактов Совет принял Заключение о противодействии терроризму, в которых содержался перечень действий для повышения эффективности антитеррористического сотрудничества государств-членов. Перечень лишь повторял те инициативы, которые были ранее предложены Комиссией и проходили длительную процедуру межинституционального согласования. Террористические акты в Брюсселе, несомненно, способствовали ускорению процесса, который мог бы растянуться на более длительное время.

После взрывов в Брюсселе председательствующие в ЕС Нидерланды срочно провели совещание министров внутренних дел и юстиции стран ЕС для обсуждения мер, которые могли бы ускорить принятие законодательства, все еще находившегося в стадии согласования институтами ЕС. Член Комиссии Димитрос Аврамопулос призвал государства-члены усилить обмен развединформацией. Он напомнил, что террористы, совершившие акты в Париже и Брюсселе, были известны полиции, и призвал государства-члены предоставлять больше информации антитеррористическому отделу Европола и направлять в агентство свои ресурсы и экспертов.

Приоритеты антитеррористической политики ЕС

Таким образом, в процессе обсуждения и утверждения находятся следующие инициативы.

1. В ходе встречи 25 февраля 2016 г. в Брюсселе министры внутренних дел и юстиции приняли предложенные Комиссией в середине декабря 2015 г. поправки к Шенгенскому кодексу о границах, позволяющие установить систематический и обязательный контроль за гражданами ЕС, пересекающими границу, посредством поиска информации о них в европейских (Шенгенская информационная система) и международных (система Интерпола) полицейских базах данных. До этого подобным образом осуществлялся контроль лишь за гражданами стран, не входящих в ЕС.

Приняв поправки, министры приступили к переговорам с Европарламентом, который должен утвердить их решение. Предложение Комиссии, однако, содержит несколько оговорок, позволяющих смягчить контроль в случае, например, если систематические проверки приведут к слишком долгому ожиданию пересечения границы. Кроме того, специфические критерии отслеживания потенциальных джихадистов могут быть применены лишь на морских и сухопутных границах, но не в аэропортах, во всяком случае, на период полугода, пока поправки вступят в силу, для того, чтобы осуществить необходимую адаптацию инфраструктуры. Начать систематические проверки всех пассажиров в европейских аэропортах призывает министр внутренних дел Франции Б. Казнев. По данным, представленным министром внутренних дел Германии Т. Де Мезьером, из 5 тысяч европейцев, уехавших воевать в Сирии, 400 уже вернулись домой.

2. 11 марта 2016 г. Совет достиг политического согласия по новой антитеррористической Директиве, которая была разработана Еврокомиссией после терактов в Париже в ноябре 2015 г. Цель директивы – усилить законодательство ЕС в сфере противодействия терроризму, в частности, посредством включения положений о феномене «иностранных боевиков». Следуя рекомендациям ООН, Комиссия предлагает криминализацию целого ряда действий: поездки граждан ЕС в лагеря подготовки террористов, оказание финансовой и логистической поддержки таким поездкам, а также любые поощрения вступлению в террористические организации.

3. Не ограничиваясь лишь осуждением терроризма, лидеры ЕС призвали активизировать усилия для противодействия терроризму на европейском уровне. Директива о передаче данных пассажиров авиарейсов (*PNR*), которая позволит проследить передвижение джихадистов, возвращающихся в Европу, ожидала своей очереди 5 лет из-за оппозиции Европарламента, нашедшего гарантии защиты персональной информации граждан ЕС в первом варианте Директивы недостаточно серьезными. Директива была утверждена лишь 14 апреля 2016 г., когда пленарная сессия Европарламента завершила «Европейскую сагу о *PNR*».

По свидетельству члена Европарламента, представителя фракции европейских консерваторов и реформистов Т.Киркхоупа, Директива могла быть принята несколько месяцев назад, если бы не постоянные возражения социал-демократов и либералов. Они устанавливают «искусственную», по мнению депутата, связь между *PNR* и законодательством о защите информации, в то время как в самой директиве о *PNR* уже содержатся необходимые гарантии. Тем не менее, несколько политических фракций все же добились проведения одновременного голосования по пакету законодательства о реформе системы защиты информации в ЕС на апрельской пленарной сессии. Хотя Европарламент может принимать решения быстро, как это произошло в сентябре 2015 г. по вопросу квот на расселение ищущих убежище, при обсуждении инструментов противодействия терроризму он становится трудным партнером в межинституциональных переговорах, когда речь идет о защите персональных данных граждан.

4. В дополнение к сбору данных о пассажирах авиарейсов министры внутренних дел стран ЕС обсудили возможности улучшения обмена информацией о передвижениях иностранных боевиков в районах, контролируемых ИГ, а также интенсификации контактов с Европолом. В январе 2016 г. в структуре Европола был создан специальный антитеррористический отдел для сбора разведанных и объединения ресурсов государств-членов, однако национальные спецслужбы до сих пор не обязаны предоставлять свои данные Европолу, они могут делать это лишь добровольно. ЕС также начал диалог с крупными Интернет-компаниями, особенно с социальными сетями, относительно отслеживания призывов к радикализации и терроризму.

5. В центре внимания и проблема оборота огнестрельного оружия и фальшивых документов. По данным Европола, по странам ЕС циркулирует большое количество оружия, поступающего, главным образом, из стран Западных Балкан, Ливии и Украины. Кроме того, по заявлению министра внутренних дел Германии Т. Де Мезьера, тысячи бланков паспортов находятся в распоряжении ИГ, которое поставило на поток изготовление фальшивых документов. Министр поддержал предложение Франции об учреждении специальной структуры, которая занималась бы этой проблемой, хотя в данном направлении уже предпринимается ряд действий: используются европейские базы данных, работают специалисты в регистрационных центрах в Греции и Италии.

Наднациональный или межправительственный подход к противодействию терроризма?

На апрельской сессии Европарламента обсуждалась и радикальная мера – создание наднационального Европейского агентства безопасности. Депутаты высказали мнение, что усиление угроз безопасности требует соответственно и усиления сотрудничества государств-членов. В этой связи они выразили сомнения в эффективности деятельности Европола в его нынешнем статусе, так как агентству приходится довольствоваться лишь информацией, которую государства-члены предоставляют добровольно. Объединение же 28 национальных баз данных в одну горизонтальную систему при обязательном, а не добровольном обмене данными стало бы решением проблемы эффективности противодействия терроризму. Единая информационная система разведанных могла бы быть введена вместо разрозненных и не связанных между собой национальных систем.

Комиссия также активно продвигает идею Европейского агентства охраны морских и сухопутных границ в целях противодействия нелегальной миграции и терроризму. Новую структуру предполагается сформировать на основе действующего агентства ФРОНТЕКС и национальных пограничных служб, которые по-прежнему будут нести ответственность за охрану своего участка границы. Агентство сможет вмешиваться в компетенции национальных государств по охране границы, даже вопреки воле государства, не справляющегося со своими обязанностями, в том случае, когда все другие средства испробованы. Это предложение предсказуемо вызвало возражения ряда стран, прежде всего, Польши и Венгрии, расценивших возможность такого

вмешательства как удар по национальному суверенитету. Поэтому обсуждение предложения Комиссии будет трудным. Но, несмотря на такие перспективы, Ж.-К. Юнкер планирует добиться принятия регламента о новом агентстве.

В феврале 2016 г. Комиссия приняла План действий против финансирования терроризма, главным пунктом которого названы поправки к действующей Директиве против отмывания денег, добытых незаконным путем. В русле этого направления продолжается дискуссия об учреждении должности Европейского прокурора, ответственного за противодействие финансовым махинациям в Евросоюзе, а также за противодействие финансированию терроризма. Комиссия надеется завершить четырехлетнюю подготовительную работу в этом направлении к концу 2016 г. До сих пор нет ясности, какие страны будут участвовать в работе новой структуры. Например, Великобритания уже заявила о своем отказе.

Свобода или безопасность?

Оживленная дискуссия в Европейском союзе ведется вокруг проблемы смещения равновесия между свободой, правами человека и безопасностью. «Сага с *PNR*» продемонстрировала, что даже в условиях повторяющихся террористических актов в европейских странах Европарламент и правозащитные организации при поддержке общественного мнения не готовы поступиться своими правами и свободами.

Самой противоречивой представляется проблема связи терроризма и миграции. Лидеры государств-членов и Евросоюза прилагают огромные усилия для доказательств отсутствия прямой зависимости этих явлений. Так, известность приобрело заявление Ж.-К. Юнкера о том, что циники, которые используют парижскую трагедию, должны понимать, что беженцы спасаются как раз от тех, кто совершает теракты.

В то же время эксперты и правозащитники критикуют будущую систему контролирования передвижений граждан ЕС через границы Союза, заявляя, что такие проверки нарушают ст.5 Европейской конвенции о правах человека и по существу ведут к криминализации мобильности граждан. Даже после того, как была принята Директива о *PNR*, продолжают возражения против ее применения, которое ограничит право граждан ЕС на свободу передвижений и путешествий, в то время как нет доказательств эффективности и полезности применения Директивы.

Много нареканий вызывают и попытки ограничить свободу использования соцсетей и Интернета в качестве превентивной меры противодействия радикализации и экстремизму. Высказываются опасения о злоупотреблении контролем, которое может привести к дискриминации, запрещению всякой религиозной деятельности, которая может быть признана потенциальным инструментом радикализации.

Выводы

1. Традиционное стремление Комиссии и Европарламента использовать кризисные

моменты в жизни ЕС для углубления интеграции в политической сфере, а именно, в усилении наднационального компонента антитеррористической политики неизменно встречает сопротивление государств-членов, чьи опасения ущерба национальному суверенитету усиливаются в период кризисов. Это обстоятельство препятствует эффективности сотрудничества государств-членов в данной сфере, но вряд ли будет преодолено в обозримом будущем.

2. Усиление угрозы терроризма требует нарушения равновесия между свободой и безопасностью в сторону обеспечения безопасности. Однако общественное мнение в европейских странах не готово поступиться правами и свободами даже в нынешних условиях. Многие законодательные и практические инициативы Комиссии в данном направлении вызывают резкую критику Европарламента, экспертов и правозащитников. Необходимость проверки новых инструментов на предмет их соответствия фундаментальным принципам охраны свобод и прав граждан ограничивает способность Евросоюза быстро реагировать на повышение угрозы безопасности.

3. Институты ЕС традиционно действуют реактивно относительно новых терактов, активизируя действия под давлением повторяющихся трагедий. Превентивные же действия ЕС могли бы включать, в том числе, укрепление международной антитеррористической коалиции с участием России как одного из ключевых государств, имеющих опыт в сфере противодействия терроризму.

Публикация: 20 апреля 2016 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics