

Людяність і безпека – основні принципи захисту прав біженців

Реформа притулку в ЄС дозволяє управляти міграцією, не обмежуючи прав біженців. Солідарність країн-членів – ось що потрібно.

Європейський союз стикається з внутрішніми та зовнішніми викликами. Агресивна війна Росії проти України винесла на порядок денний та у суспільну свідомість питання міграції. ЄС демонструє здатність діяти, навіть попри наближення передвиборчих перегонів – або в позитивному сенсі: саме завдяки їм. А все через те, що ЄС зміг розробити життєздатні рішення та подолати невизначеність останнього десятиліття, не капітулюючи перед правими тенденціями і навіть не передавши скіпетр першості екстремістам.

Якщо порівняти з періодом, коли при владі перебувала Ангела Меркель, політичне середовище в Європі суттєво змінилося. Європейські держави зараз очолюють національні уряди, які більш схильні до популізму та консерватизму. І все ж законодавство про Єдину європейську систему притулку (CEAS) багато років не змінювалось. Варто було раніше скористатися шансом і реформувати Єдину європейську систему притулку. Роль Німеччини та дії уряду Ангели Меркель у цьому питанні заслуговують на більш пильну увагу. Як країна з численними внутрішніми кордонами з іншими країнами – членами ЄС, Німеччина занадто довго була бездіяльною та перекладала відповідальність на інші країни, що межують з ЄС. Допоки кількість людей, які шукали притулку і прямували до Німеччини, залишалася в розумних межах, на це не звертали уваги. При цьому такі країни, як Греція та Італія, були змушені протягом дуже тривалого часу самостійно справлятися з напливом мігрантів і проблемами, що виникали, на власний розсуд.

Уже в 2015-2016 роках стало зрозуміло, що попередні механізми, зокрема Дублінський регламент III, який передбачає режим відповідальності, а також, серед іншого, відповідальність країни першого в'їзду в ЄС, не спрацювали. Спільна (!) європейська

система притулку, що розподіляє відповідальність за людей, які мають право отримати захист, між кількома країнами ЄС, не може працювати. Коли масштабна міграція біженців торкнулася таких країн, як Німеччина і Франція, раптом було визнано нагальну потребу вживати заходів. Але, незважаючи на роки переговорів, зусилля з реформування в період останніх виборів в ЄС затихли через політичні блокади і зрештою зазнали невдачі. Ця критика стосується також Комісії ЄС під керівництвом Урсули фон дер Ляєн, оскільки тут також минуло багато часу, і до кінця не було зрозуміло, чи можна буде досягнути згоди.

З одного боку, повернення до націоналізму та національних рішень виглядає вельми непривабливим із огляду на прогрес європейської інтеграції та беззаперечні переваги відкритих внутрішніх кордонів і єдиного ринку. З іншого – кількість людей, які прибули до Великої Британії, й загострення внутрішньополітичних суперечок демонструють недоліки виходу з ЄС. Власне, міграція відбувається, а в історичному контексті вона є регулярним явищем. Зокрема, трудова міграція кваліфікованого персоналу є здебільшого бажаною та необхідною. Проте дедалі більше людей прибуває до ЄС, а отже, і до Німеччини у пошуках захисту чи ліпшого життя. Нам потрібні довгострокові стратегії у відповідь на короткострокові проблеми, позаяк міжнародні кризи, а надто ті, що зароджуються за межами європейських кордонів, можна контролювати в обмеженому режимі. Уникнути їх вдається нечасто. Ми зіткнулися з ситуацією, яку не можемо виправити в короткостроковій перспективі. Зокрема, боротьба з причинами втечі, яка є важливим будівельним блоком для соціал-демократії у вирішенні проблеми міграції біженців, може бути успішною лише в довгостроковій перспективі.

Мета – забезпечити контроль і порядок, не ставлячи під загрозу права біженців на проходження справедливої процедури надання притулку

Щоб впоратися з теперішніми викликами, потрібна комбінація різних заходів на різних рівнях і, в першу чергу, єдина політика людяності й порядку в ЄС. Беручи до уваги основний принцип – жодна національна держава не може вирішити поточні проблеми самотужки – можна стверджувати, що стійке та стабільне рішення можливо знайти тільки разом з усіма партнерами всередині ЄС. Федеральний уряд Німеччини і міністерка внутрішніх справ Ненсі Фезер також відіграли важливу роль у тому, що в грудні 2023 року ми досягли історичної політичної угоди на європейському рівні між Радою Європейського союзу та Європейським

парламентом, яка поклала початок новому етапу в роботі з біженцями.

Відмінною рисою кожної політичної дії є компроміс. Тут зустрічаються занадто багато різноманітних інтересів, а надто між країнами-членами, що мають зовнішні кордони і прагнуть звільнитися від цього тягаря, і державами ЄС без зовнішніх кордонів, з яких зараз дуже мало хто зацікавлений у прийомі біженців. Однак між блокуванням доступу до притулку і незареєстрованою маршрутизацією прибулих через Європу не можна ухвалювати рішення «продовжувати в тому ж дусі» чи «або так, або інакше». Чи пройдуть біженці справедливую процедуру надання притулку, не повинно залежати від того, звідки вони прибувають до ЄС. Звісно, існують загальноєвропейські базові стандарти щодо реалізації процедур надання притулку, що посилюють заходи відповідальності, розміщення та догляду за тими, хто шукає захисту. Але застосовують їх тільки деякі держави-члени. Мета – забезпечити контроль і порядок, не ставлячи під загрозу права біженців на проходження справедливої процедури надання притулку. З іншого боку, потрібно зменшити кількість іммігрантів шляхом чіткого відокремлення тих, хто має право на захист, від тих, хто цього права не має, а інші міграційні мотиви мають бути передані до впорядкованих процедур трудової міграції, що базуються на потребах і можливостях.

Метою Німеччини є обмеження нелегальної міграції, проте це не означає, що слід дозволити меншій кількості людей приїжджати до ЄС і шукати тут захисту. Насправді цю кількість людей потрібно розподілити між країнами-членами організовано та структуровано. В результаті для жодної країни ЄС із загальним населенням близько 450 млн чоловік не буде складно прийняти мільйон осіб на рік та забезпечити їм пристойне розміщення. Потрібно лише, щоб кожен зробив свій внесок і допоміг прийняти біженців. У відносинах з Україною Європі вдалося продемонструвати єдність і згуртованість. Прийнявши Директиву про тимчасовий захист у 2022 році, країни – члени ЄС показали, що все можна зробити по-іншому, якщо є бажання.

Реформа Єдиної європейської системи притулку складається з різних елементів, аби й надалі бути відповідальною системою перед людьми, які шукають захисту, і водночас обмежувати нерегульовану (вторинну) міграцію. Зокрема, зобов'язання, що впливає з Регламенту про перевірку, згідно з яким необхідно встановлювати особу, а також будь-які ризики для здоров'я і безпеки, і всі громадяни третіх країн мають бути швидко передані до відповідної процедури

подальших дій, а також розширення системи ідентифікації за відбитками пальців EURODAC до справжньої міграційної бази даних, обов'язковий розгляд заяв про надання міжнародного захисту в певних випадках вже на зовнішніх кордонах Європи – якщо шанси на успіх невеликі – і узгодження постійного, обов'язкового до виконання механізму солідарності, що базується на справедливому принципі, – все це інструменти, які в довгостроковій перспективі здатні відновити законність і правопорядок в міграційній політиці ЄС. Країни – члени ЄС, які зазнають особливо потужного міграційного тиску, отримають допомогу від інших членів ЄС, а подальша нелегальна міграція людей буде натомість стримуватися з допомогою процедур надання притулку на зовнішніх кордонах.

Країни – члени ЄС, які зазнають міграційного тиску, можуть розраховувати на солідарність інших країн-членів

Єврокомісія відстежує ситуацію, щороку подаючи звіт, який фіксує очікувані міграційні потоки і пов'язаний із ними міграційний тиск на країни-члени. Країни – члени ЄС, які зазнають міграційного тиску, можуть розраховувати на солідарність інших країн-членів. Саме з цією метою створять так званий пул солідарності, з якого потім надаватимуть допомогу країнам-членам, які її потребують. Важливо, що всі вони повинні брати участь у цьому процесі, використовуючи контрольний ключ, який ґрунтується на чисельності населення і валовому внутрішньому продукті держав-членів. Навіть якщо якась країна не здійснювала прийому біженців, але зробила внесок фінансового характеру, це є великим кроком уперед у порівнянні зі статус-кво. Не лише в Німеччині, а й по всьому Євросоюзу створено муніципалітети, які хотіли б прийняти біженців. Відповідним заходом для їхньої підтримки була б фінансова компенсація витрат з бюджету ЄС або врахування понесених витрат при розрахунку коштів, які відповідні держави – члени ЄС мають сплатити до бюджету ЄС.

Чіткі правила і стандарти верховенства права застосовуються в Євросоюзі скрізь, так само, як і загальні стандарти прийому, розміщення та догляду за людьми, які шукають захисту. Це – важливий крок на шляху до відновлення верховенства права по всій території ЄС. Неприйнятні умови на зовнішніх кордонах Європи та

в деяких країнах-членах були однозначно відкинуті. Моніторинг має забезпечити дотримання державами-членами відповідних правил, в тому числі стосовно процедур на зовнішніх кордонах. З цією метою кожна держава ЄС створить незалежний механізм для моніторингу дотримання законодавства ЄС і міжнародного права, зокрема, щодо доступу до процедури надання притулку і принципу недопущення примусового повернення, а також для забезпечення розслідування порушень і покарання винних.

Європейська комісія має також цілком чіткі очікування у відносинах із такими державами, як Угорщина та інші, а ще питання про те, хто і як дотримується правових актів. У часи, коли такі держави, як Росія та Білорусь, використовують біженців як інструмент ведення війни, питання про те, чи є ЄС правовим простором, в якому ми захищаємо права людини, отримує інше значення. У майбутньому Єврокомісія ще ретельніше перевірятиме дотримання Шенгенської конвенції та застосовуватиме санкції за її порушення.

Угода про реформування Єдиної європейської системи притулку – рішучий крок уперед. Замість неефективної та дисфункціональної системи, національної окремішності й нерегульованих умов, особливо на окремих ділянках зовнішніх кордонів ЄС, ми запускаємо нову, набагато більш справедливую систему як основу для нової, солідарної міграційної політики в ЄС. Міграція може бути керованою та організованою, а гуманітарні стандарти для біженців можуть бути захищені.

Успіх угод має прямий вплив на концепцію Європи як зони «відкритих (внутрішніх) кордонів», а тому посилення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах знову має стати винятком, тимчасовим заходом. Навіть Німеччина вдалася до такого радикального заходу стосовно Польщі, Чехії та Австрії. З цією метою потрібно швидко імплементувати нові правила. Застосування європейського права ґрунтується на головному переконанні, що це законодавство слід розуміти як «власне» право. Саме тому успіх залежить від дисципліни і солідарності кожної країни – члена ЄС. Німеччина має стати прикладом у цьому й водночас отримати велику користь для себе.

Переклад з німецької Ірини Савюк



Себастьян Гартманн

Себастьян Гартманн (Sebastian Hartmann) — депутат німецького Бундестагу від Соціал-Демократичної партії Німеччини (СДПН) з 2013 року. Речник із питань внутрішньої політики парламентської фракції СДПН, голова Комітету з питань внутрішніх справ і член Парламентської контрольної комісії.

