



**2018/2271(INL)**

26.11.2018

# **JELENTÉSTERVEZET**

a Bizottságnak szóló, a humanitárius célú vízumokra vonatkozó ajánlásokkal  
(2018/2271(INL))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Juan Fernando López Aguilar

(Kezdeményezés – az eljárási szabályzat 46. cikke)

**TARTALOM**

	<b>Oldal</b>
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY .....	3
MELLÉKLET AZ ÁLLÁSFOGLALÁSRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNYHOZ A KÉRT JAVASLAT TARTALMÁRA VONATKOZÓ AJÁNLÁSOK.....	6
INDOKOLÁS .....	12

# AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

## a Bizottságnak szóló, a humanitárius célú vízumokra vonatkozó ajánlásokkal (2018/2271(INL))

*Az Európai Parlament,*

- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikkére,
  - tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 4., 18. és 19. cikkére,
  - tekintettel a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án aláírt genfi egyezményre és annak 1967. évi jegyzőkönyvére,
  - tekintettel a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre<sup>1</sup>,
  - tekintettel az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által 2016. szeptember 19-én egyhangúlag elfogadott, a menekültekről és a migránsokról szóló New York-i nyilatkozatot követő, a biztonságos, rendezett és szabályos migrációra vonatkozó globális ENSZ-megállapodásra és a menekültekről szóló globális ENSZ-megállapodásra,
  - tekintettel a humanitárius vízumok európai hozzáadott értékének az Európai Parlament Kutatószolgálatá által végzett vizsgálatára,
  - tekintettel eljárási szabályzata 46. és 52. cikkére,
  - tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A8-0000/2018),
- A. mivel a nemzetközi védelmet kérő személyek európai területre történő biztonságos és legális beutazási lehetőségére vonatkozó számos bejelentés és kérelem ellenére jelenleg nem létezik uniós harmonizáció a védett belépési eljárások tekintetében, és nincs uniós szintű jogi keret a humanitárius célú vízumokra, azaz a tagállamok területére való belépés céljából a nemzetközi védelem érdekében kiadott vízumokra;
- B. mivel a Bíróság 2017. március 7-i, a C-638/16. sz., *X és X kontra État belge* ügyben hozott ítélete<sup>2</sup> szerint a tagállamok az uniós jog értelmében nem kötelesek humanitárius vízumot adni azoknak a személyeknek, akik menedékjog iránti kérelem benyújtása céljából szeretnének belépni a területükre, de nemzeti jogszabályaik alapján ezt továbbra is szabadon megtehetik; mivel ez az ítélet az érvényben lévő uniós jogszabályokat értelmezi, amelyek azonban módosításra kerülhetnek;
- C. mivel több tagállam a humanitárius vízumok vagy a tartózkodási engedélyek kiadása

---

<sup>1</sup> HL L 243., 2009.9.15., 1. o.

<sup>2</sup> a Bíróságnak a C-638/16. sz., *X és X kontra État belge* ügyben 2017. március 7-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:173).

tekintetében jelenleg olyan nemzeti rendszerrel rendelkezik, illetve korábban olyan nemzeti rendszerrel rendelkezett, amely garantálja, illetve garantálta nemzeti szinten a védett belépési eljárásokat a rászorulóknak számára;

- D. mivel a humanitárius védelemhez kapcsolódó nemzeti beléptetési eljárások alapján vagy áttelepítés útján befogadott személyek száma továbbra is alacsony a globális igényekhez képest, és a tagállamok között jelentős különbségek figyelhetők meg; mivel szűkre szabták a humanitárius védelemhez és az áttelepítéshez kapcsolódó nemzeti beléptetési eljárások hatókörét, és az az áttelepítések esetében szorosan összekapcsolódik a kiszolgáltatottság kritériumaival és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala általi, menekültként való nyilvántartásba vétellel;
- E. mivel – ennek eredményeként – a becslések szerint a nemzetközi védelemben részesülők 90%-a szabálytalanul jutott el az Unióba, ami már a tagállamok külső határaihoz való megérkezésüket megelőzően megbélyegzésükhöz vezet;
- F. mivel az egyedül vagy gyermekekkel utazó nők, a családfenntartó nők, a várandós és szoptató nők, a fogyatékosokkal élők, a serdülő lányok és az időskorú nők különösen kiszolgáltatottak az Európa felé vezető migrációs útvonalak mentén, és különösen a nemi alapú erőszak, köztük a szexuális erőszak, az erőszak, illetve az embercsempészek és az emberkereskedők általi szexuális és gazdasági kizsákmányolás áldozatává váló válság sokkal nagyobb kockázatával szembesülnek; mivel az Unióba vezető migrációs útvonalakon a nők és lányok emellett kiszolgáltatottabbak a kizsákmányolás minden formájával szemben, beleértve a munkaerő-kizsákmányolást és a szexuális kizsákmányolást is, és gyakran arra kényszerülnek, hogy szexuális szolgáltatással fizessenek azért, hogy folytathassák az utazásukat;
- G. mivel legalább 30 000 halálesetre becsülik az e politikák által előidézett emberi áldozatok számát az Unió határain 2000 óta; mivel sürgősen szükség van egy uniós jogi keretre, amely kezeli a halálesetek túrheterogénen magas számát a Földközi-tengeren és az Unióba irányuló migrációs útvonalakon, valóban fellép az embercsempészet, valamint az emberkereskedelemnek, a munkaerő-kizsákmányolásnak és az erőszaknak való kitettség ellen, kezeli a menedékjog iránti kérelmek szabályos beérkezését, méltó befogadását és méltányos feldolgozását, optimalizálja a menedékhez, a menekültügyi eljárásokhoz, a határellenőrzéshez és a kutatási és mentési tevékenységekhez kapcsolódó tagállami és uniós költségvetést, valamint következetes gyakorlatokat biztosít az uniós vívmányok keretében;
- H. mivel a Parlament módosításaiban megpróbálta ezen rendelkezéseket bevonni a 810/2009/EK rendeletbe;
- I. mivel mind a Tanács, mind a Bizottság elutasította ezeket a módosításokat többek között azzal indokolva, hogy ezek a rendelkezések nem szerepelhetnek a 810/2009/EK rendeletben, tekintettel arra, hogy az kizárólag a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozik;
- J. mivel a Parlament a Bizottság tétlenségével szembesülve úgy döntött, hogy folytatja a humanitárius célú vízumokról szóló jelen állásfoglalásának elkészítését;
- K. mivel alapos munkavégzésre volt szükség szakértők segítségével a jelen

állásfoglaláshoz csatolt ajánlások elkészítése érdekében;

1. kéri, hogy a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján 2019. március 31-ig nyújtson be egy rendeletre irányuló javaslatot egy európai humanitárius célú vízum létrehozásáról az ezen állásfoglalás mellékletében foglalt ajánlásoknak megfelelően;
2. úgy véli, hogy a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy a nemzetközi védelmet kérő személyek számára humanitárius célú vízumot adjanak ki, lehetővé téve ezeknek a személyeknek a vízumot kiadó tagállam területére történő belépést, kizárólag az adott tagállamban történő nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása céljából;
3. úgy véli, hogy az európai humanitárius vízumok csak kiegészíthetik, de nem helyettesíthetik a humanitárius védelemhez kapcsolódó, meglévő nemzeti beléptetési eljárásokat, az áttelepítési eljárásokat és a nemzetközi menekültjog szerinti spontán kérelmeket;
4. úgy véli, hogy az európai humanitárius vízumokkal kapcsolatos bármely kezdeményezés nem érintheti az egyéb migrációs politikai kezdeményezéseket, többek között a migráció kiváltó okainak kezelését célzó kezdeményezéseket;
5. hangsúlyozza, hogy sürgősen szükség van biztonságos és legális beutazási lehetőségekre az Unióba, köztük az európai humanitárius vízumokra, amelyek különösen a nemek közötti egyenlőség szempontjából kiemelten fontosak, mivel a nők különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak, és ezért jobban ki vannak téve a szexuális és nemi alapú erőszaknak az útvonalak mentén és a befogadóállomásokon; hangsúlyozza, hogy gyakran a kiszolgáltatott gazdasági és egyéb típusú függések olyan helyzetbe hozzák a harmadik országokban a nőket és lányokat, hogy esetükben még a férfiaknál is nehezebb a biztonságos menedékkérés;
6. úgy véli, hogy a kért javaslat pénzügyi vonatkozásainak egy részét az Unió általános költségvetésének kell fedeznie a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztási elvének gyakorlati kifejezéséként, beleértve annak a pénzügyi vonatkozásait is az EUMSZ 80. cikkével összhangban;
7. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezen állásfoglalást és a kísérő ajánlásokat a Bizottságnak és a Tanácsnak, valamint a nemzeti parlamenteknek, az Európai Unió Bíróságának, az Európai Külügyi Szolgálatnak, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségnek, a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségének és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének.

## MELLÉKLET AZ ÁLLÁSFOGLALÁSRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNYHOZ A KÉRT JAVASLAT TARTALMÁRA VONATKOZÓ AJÁNLÁSOK

Az Európai Parlament megítélése szerint az elfogadandó jogszabálynak a következők szabályozására kell irányulnia:

### 1. AZ ELFOGADÁSRA KERÜLŐ JOGALKOTÁSI ESZKÖZ FORMÁJA ÉS CÍME

- rendelet formájában elfogadásra kerülő külön jogi aktus legyen, „Az európai humanitárius vízum létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet” címmel,

### 2. JOGALAP

- jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikke (2) bekezdésének a) pontja legyen,

### 3. INDOKOLÁS

- indokolások:
  - az uniós jogban létező jelenlegi joghézag, amely a kiszolgáltatott menekültekre vonatkozó áttelepítési eljárásokon kívül nem ír elő eljárásokat sem a vízumpolitikai vívmányban, sem a határookra, illetve a menekültügyre vonatkozó vívmányokban a védelmet kérő személyek a tagállamok területére történő beutazására vonatkozóan, és ezért a később menekültként elismert személyek és a kiegészítő védelem kedvezményezettjeinek a becslések szerint 90%-a szabálytalanul jut el a tagállamok területére<sup>1</sup>, gyakran életveszélyes útvonalakon keresztül,
  - a széttagoltság kockázata, mivel a tagállamok egyre inkább létrehozzák saját programjaikat a humanitárius befogadásra és eljárásaikra vonatkozóan, szembe menve az EUMSZ 78. cikkének (1) bekezdése szerinti általános céllal a közös menekültügyi, valamint a kiegészítő és ideiglenes védelem politikájának kidolgozásáról, amely ahhoz a kockázathoz is vezet, hogy ezek a különböző rendszerek aláássák a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére történő belépéséről szóló, a 810/2009/EK<sup>2</sup> és az (EU) 2016/399<sup>3</sup> európai

<sup>1</sup> HEIN / DONATO (CIR) 2012: exploring avenues for protected entry in Europe (az Európába való védett belépés lehetőségeinek feltérképezése), 17. o.

<sup>2</sup> A Közösségi Vízumkódex (Vízumkódex) létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 243., 2009.9.15., 1. o.).

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.).

parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott közös rendelkezések egységes alkalmazását,

- a magas költségek – emberi, társadalmi, gazdasági és költségvetési szempontból is – az érintett harmadik országbeli állampolgárok jelenlegi állapotához kapcsolódóan (csempész díjak, emberkereskedelem és kizsákmányolás kockázata, üldözés kockázata, halálozás és rossz bánásmód kockázata stb.), valamint a tagállamok és az Unió számára (a kutatás és a mentés megemelt költségvetése, beleértve a magánszállítást, a határellenőrzést, a harmadik országokkal való együttműködést, a menekültügyi eljárásokat, és a lehetséges hazatérést a nemzetközi védelem iránti kérelem elutasítása esetén, valamint a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem és a csempészet elleni küzdelmet stb.),
- az uniós fellépés hozzáadott értéke, az uniós értékek tiszteletben tartása tekintetében, beleértve az alapvető jogokat, a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat, és a menedékkérők rendszer iránti bizalmát, a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot, a szabályok egységes alkalmazását és végrehajtását, a méretgazdaságosság megvalósítását, és a jelenlegi állapothoz kapcsolódó, fent említett költségek csökkentését,
- emlékeztet arra, hogy a 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>1</sup> és a 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>2</sup> csak a tagállamok területén alkalmazható, miközben a menedékkérők számára nem létezik elegendő szabályos eszköz ahhoz, hogy elérjék azt a területet, ahol ezek a jogi aktusok alkalmazandók,
- emlékeztet rá, hogy a menedékjog iránti kérelem valamely tagállamon belüli benyújtását követően az Unió közös európai menekültügyi rendszerének rendelkezései alkalmazandóak,
- hangsúlyozza, hogy az európai humanitárius vízum iránti kérelem elutasítása semmilyen módon nem érinti a kérelmező ahhoz való jogát, hogy az Unión belül menedéket kérjen, és abban sem akadályozza őt, hogy más rendelkezésre álló védelmi rendszereket igénybe vegyen,

#### **4. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK**

- célkitűzése, hogy rendelkezéseket állapítson meg a nemzetközi védelmet kérő személyek számára szóló európai humanitárius célú vízum tagállamok által történő kiadására irányuló eljárásokra és feltételekre vonatkozóan, lehetővé téve ezeknek a személyeknek a vízumot kiadó tagállam területére történő belépést, kizárólag az adott tagállamban történő nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása céljából,

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60. o.).

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 31. o.).

- tartozzanak a hatálya alá azok a harmadik országbeli állampolgárok, akiknek a tagállamok külső határainak átlépésekor vízummal kell rendelkezniük az 539/2001/EK rendelet<sup>1</sup> értelmében, és amennyiben a 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben<sup>2</sup> meghatározott üldöztetésnek való kitétségre vagy üldöztetés kockázatára vonatkozó állítások kétségbevonhatatlanul kellően megalapozottak, akik esetében azonban még nem folyik a nemzeti áttelepítési rendszereknek megfelelő, vagy az uniós áttelepítési keret létrehozásáról és az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló rendeleti javaslatban<sup>3</sup>, vagy a 2001/55/EK tanácsi irányelvben<sup>4</sup> meghatározott áttelepítési eljárás,
- zárja ki a hatálya alól az olyan családtagokat, akiknek más módon, az uniós vagy nemzeti jog más jogi rendelkezései alapján is joguk lenne arra, hogy rövid időn belül csatlakozzanak családjukhoz valamely tagállamban,

## **5. A HUMANITÁRIUS CÉLÚ VÍZUMOK KIADÁSÁRA VONATKOZÓ ELJÁRÁSOK**

- előírja, hogy az ilyen vízumkérelmek közvetlenül, elektronikus úton vagy írásban kerüljenek benyújtásra a tagállamok bármely konzulátusánál vagy nagykövetségénél,
- rendelkezik az ilyen vízumkérelmek gyakorlati módozatairól, beleértve a jelentkezési lap kitöltését, a kérelmező személyazonosságára vonatkozó információk, köztük a biometrikus azonosítók megadását, valamint az üldöztetéstől vagy súlyos sérelemtől való félelem okait, amennyire lehetséges dokumentálva,
- előírja, hogy az ilyen vízum kérelmezőjét meghívják egy interjúra (szükség esetén tolmács segítségével), amely olyan audio- és videokommunikációs távoli eszközökkel is megtartható, amelyek biztosítják a megfelelő szintű biztonságot, védelmet és titoktartást,
- előírja, hogy a benyújtott dokumentumokat értékelni kell – többek között hitelesség tekintetében – egy illetékes, független és pártatlan hatóság által, amely megfelelő ismeretekkel és szakértelemmel rendelkezik a nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyekben,
- előírja, hogy az ilyen vízum iránti kérelmeket a kérelmező nyilatkozata és a vele

<sup>1</sup> A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (HL L 81., 2001.3.21., 1. o.).

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (HL L 337., 2011.12.20., 9. o.).

<sup>3</sup> 2016/0225(COD).

<sup>4</sup> A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (HL L 212., 2001.8.7., 12. o.).



folytatott interjú, valamint – ha rendelkezésre áll – az igazoló dokumentumok alapján kell értékelní a teljes státusmeghatározási folyamat lefolytatása nélkül,

- előírja, hogy az ilyen vízum kibocsátása előtt minden kérelmezőt biztonsági ellenőrzésnek kell alávetni a vonatkozó uniós és nemzeti adatbázisokban az alkalmazandó adatvédelmi szabályok tiszteletben tartása mellett végzett keresés révén, annak biztosítása érdekében, hogy a kérelmező nem jelent biztonsági kockázatot,
- előírja, hogy az ilyen vízumkérelmekről a kérelem benyújtásának napjától számított 15 napon belül döntsenek,
- előírja, hogy a kérelemről szóló döntést közöljék a kérelmezővel, a döntés legyen személyre szabott, írásos és indokolt,
- előírja, hogy amennyiben egy harmadik országbeli állampolgár nem kapta meg a vízumot, biztosítsanak számára lehetőséget fellebbezni, ahogy azt a rövid távú tartózkodásra jogosító vízum megtagadása vagy a határon történő belépés elutasítása esetén jelenleg előírányozzák,

## **6. HUMANITÁRIUS CÉLÚ VÍZUM KIADÁSA**

- előírja, hogy az ilyen vízumok közös bélyeggel kerüljenek kiadásra, valamint kerüljenek be a vízuminformációs rendszerbe,
- előírja, hogy amikor kiadásra kerül egy humanitárius célú vízum, az csak az e tagállamban a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának céljából tegye lehetővé a vízum birtokosának a vízumot kiadó tagállam területére való belépését,

## **7. HIVATALI IRÁNYÍTÁS ÉS SZERVEZÉS**

- előírja, hogy az ilyen vízumkérelmeket megfelelő képzettséggel rendelkező személyzetnek kell értékelní,
- előírja, hogy az ilyen személyzet kinevezhető nagykövetségeken, konzulátusokon vagy a tagállamokban is, amennyiben a kérelmeket elektronikus úton továbbítják, és távinterjúkat tartanak,
- előírja, hogy az eljárás egyes aspektusait – amelyek nem vonják maguk után az ügyek előre kiválasztását, bármiféle értékelést vagy döntéshozatalt – külső szolgáltatók kezelhetik, beleértve az információk szolgáltatását, az interjúidőpontok kitűzésének kezelését, és a biometrikus azonosítók összegyűjtését,
- előírja, hogy megfelelő intézkedéseket szükséges hozni az adatvédelem, az adatbiztonság és a kommunikáció titkosságának biztosítása érdekében,
- előírja, hogy a tagállamok az egységes alkalmazás biztosítása érdekében működjenek együtt egymással, az uniós ügynökségekkel, a nemzetközi szervezetekkel, a

kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel, valamint más érintett érdekelt felekkel,

- előírja, hogy az ilyen vízum eljárásairól és feltételeiről, valamint a tagállamok területén a nemzetközi védelem megszerzésének feltételeiről és eljárásairól szóló információkat széles körben elérhetővé kell tenni, beleértve a tagállamok nagykövetségeinek és konzulátusainak honlapjait és az Európai Külügyi Szolgálatot,

## **8. ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK**

- előírja az Integrált Határigazgatási Alapból származó jelentős pénzügyi támogatást a tagállamok számára a végrehajtás érdekében,
- előírja, hogy az ilyen humanitárius vízumot kiadó tagállamnak ugyanúgy részesülnie kell a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap forrásaiból, mintha az adott tagállam menekülteket fogadott volna az európai áttelepítési kereten belül,

## **9. EGYÉB JOGI AKTUSOK MÓDOSÍTÁSA**

- rendelkezik a következők módosításáról:
  - a 810/2009/EK rendelet annak tisztázása érdekében, hogy a nemzetközi védelmet kérő személyek esetében alkalmazni kell az európai humanitárius célú vízumot létrehozó rendelet rendelkezéseit,
  - a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>1</sup> annak érdekében, hogy az európai humanitárius célú vízumra vonatkozó kérelmek bekerüljenek a vízuminformációs rendszerbe,
  - az (EU) 2016/399 rendelet az európai humanitárius vízummal rendelkező személyek beutazási feltételeinek kiigazítására,
  - az Integrált Határigazgatási Alap annak érdekében, hogy finanszírozást nyújtson a tagállamok számára az európai humanitárius célú vízumot létrehozó rendelet végrehajtásához,
- a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény<sup>2</sup> 26. cikke és a 2001/51/EK tanácsi irányelv<sup>3</sup> annak érdekében, hogy a

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) (HL L 218., 2008.8.13., 60. o.).

<sup>2</sup> HL L 239., 2000.9.22., 19. o.

<sup>3</sup> A Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről (HL L 187., 2001.7.10., 45. o.).

harmadik országbeli állampolgárokat szállító fuvarozók mentesüljenek a felelősség, a kötelezettségek és a büntetések alól abban az esetben, ha az érintett harmadik országbeli állampolgárok kinyilvánították azon szándékukat, hogy a tagállamok területén nemzetközi vagy humanitárius védelemért kívánnak folyamodni.

# INDOKOLÁS

## Háttér<sup>1</sup>

A Parlament a humanitárius célú vízumok kiadását a migrációs válság és a Földközi-tengeren történő elfogadhatatlan halálesetek miatt indította el. Kifejtette véleményét többek között a Földközi-tenger helyzetéről szóló 2016. április 12-i állásfoglalásában, továbbá a migrációval kapcsolatos holisztikus uniós megközelítés szükségességéről.

A humanitárius célú vízumokat már megvitatták az EU-ban, de konkrét eredmény nélkül. Jelenleg számos célzott nemzeti program létezik, azonban nincs jogi keret az uniós jogban.

A LIBE bizottság a vízumkódex felülvizsgálatának részeként (2014/0094(COD)) igyekezett megoldani ezt a joghézagot, azonban mind a Tanács, mind a Bizottság ellenezte a 2016 májusában megkezdett háromoldalú tárgyalások során e tekintetben javasolt módosításokat. 2017 szeptemberében hónapok óta tartó holtpont után a Tanács elutasította a tárgyalások folytatását, amennyiben ezek a módosítások nem kerülnek visszavonásra, így a Parlament tárgyalócsoportja visszavonta azokat. Ehelyett a LIBE bizottság úgy határozott, hogy elkészíti ezt a saját kezdeményezésű jogalkotási jelentést.

E lépés ellenére a Tanács és a Bizottság megszakította a tárgyalásokat.

A LIBE bizottság 2017. december 6-án az EUMSZ 225. cikke és az eljárási szabályzat 46. cikke alapján felhatalmazást kapott arra, hogy elkészítse ezt a saját kezdeményezésű jogalkotási jelentést.

E jelentés előkészítésekor az előadó törekedett az árnyékelőadók, a civil társadalom és a tudományos élet képviselőinek bevonására is. Ezenkívül a jelentés elkészítését támogatta az Európai Parlament Kutatószolgálatát által készített, az európai hozzáadott értékről szóló értékelés is. Az előadó hálóját fejezi ki az együttműködésért és a kapott támogatásért.

## A Parlament kérései a Bizottsághoz

Az európai humanitárius célú vízumot létrehozó jogalkotási javaslatra vonatkozó egyértelmű kérést be kell nyújtani a Bizottság felé, amelynek 2019. március végéig kell előterjesztenie a javaslatot. Ez az időszak rövidnek tűnhet. Azonban teljesen indokolt, tekintettel az ügy sürgősségére, a már lefolytatott kiterjedt vitákra, az elvégzett tanulmányokra és a jelentés részletes ajánlásaira.

## Az ajánlások részletes magyarázata

Az indítványhoz csatolt, de az állásfoglalásra irányuló indítvány részét képező ajánlások sorrendje egy jogalkotási aktus struktúráján alapul. Az ajánlások lefedik azokat az alapvető elemeket, amelyeket az ilyen jogalkotási aktusoknak tartalmazniuk kell.

---

<sup>1</sup> További részletekért lásd az előadó humanitárius célú vízumokról szóló 2018. április 5-i munkadokumentumát.

E jogalkotási aktusnak új, külön jogi aktusnak kell lennie. A vízumkódexről folytatott megbeszélések azt mutatták, hogy szükség van egy külön jogi aktusra. Az előadó úgy véli, hogy a vízumpolitikai vívmányok többi aktusához hasonlóan az aktus megfelelő formája a rendelet.

## **Jogalap**

Az előadó úgy véli, hogy az EUMSZ 77. cikke (2) bekezdése b) pontjának és a 78. cikke (2) bekezdése g) pontjának kombinációja a határellenőrzésekre és a menedékkérők beáramlásának irányítására vonatkozóan megfelelő jogalapot jelentene.

## **A javaslat indokolása**

Az új jogalkotási aktus preambulumbekzdéseinek az aktus fő okainak magyarázatával kell kezdődniük.

Ez a magyarázat egyrészt az a jelenlegi paradox helyzet, hogy az uniós jogban nincs olyan rendelkezés, amely arra irányulna, hogy egy menekült ténylegesen milyen módon érkezen meg, ami olyan helyzetet eredményez, hogy szinte minden érkezés szabálytalanul történik. Ez a helyzet komoly következményekkel jár az egyénekre, de a tagállamokra nézve is. A menekülő személyeknek olyan életveszélyes utazásokat kell megtenniük csempészek segítségével, amelyekért magas díjakat kell fizetniük, és amely során ki vannak téve a kizsákmányolásnak, a rossz bánásmódnak és a visszaéléseknek. Negatív következmény a tagállamok számára az ellenőrizetlen érkezések hatása (ismeretlen számokkal, információk nélkül arról, hogy ki érkezik), valamint az ilyen érkezések kezeléséhez szükséges fokozott erőfeszítések, a megerősített határellenőrzés és megfigyelés, a kutatási és mentési tevékenységek, a harmadik országokkal való együttműködés stb. Ugyanakkor a tagállamok szembesülnek az egyre erősebb szervezett bűnözéssel, amely az embercsempészetből pénzügyi hasznot húz.

Az ilyen új jogalkotási aktus létrehozására további érv a széttagoltság kockázata. Megfigyelhető, hogy a tagállamok nemzeti rendszereket hoznak létre, amelyek mind különbözőek. Az előadó üdvözl minden olyan kezdeményezést, amely biztonságos átjárást biztosít. Ugyanakkor, mivel az EU egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapó térséget alkot (az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdése), nagyobb hangsúlyt kell fektetni a közös politikákra.

Mivel az EU az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul (EUSZ 2. cikk), szükség van ilyen aktusra annak érdekében is, hogy az EU megfeleljen saját szerződéses követelményeinek.

## **Általános rendelkezések**

Az új aktus célkitűzését a humanitárius célú vízum kiadására vonatkozó eljárásokra és feltételekre kell korlátozni. Jellemzően korlátozott területi érvényességű vízumnak kell lennie

annak érdekében, hogy birtokosa elérje azt a területet, ahol nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújthat be. Ezért a vízumot kiadó tagállam válik felelőssé a menekültügyi eljárásokért.

Megbeszélésre került sor annak elbírálására, hogy van-e szükség áthelyezési mechanizmusra. Gondos mérlegelés után az előadó nem javasol ilyen jellegű mechanizmust annak elkerülése érdekében, hogy a rendszer túlságosan bonyolult legyen.

Az új jogi aktusnak ki kell terjednie a vízumkötelezettség alá eső harmadik országok állampolgáira, akik védelemre szorulnak üldöztetés vagy súlyos sérelem valós kockázatának való kitettségük miatt és akik nem tartoznak más aktus, például az áttelepítés hatálya alá. Az áttelepítést nagymértékben támogatja az előadó, azonban az nem lehet az egyetlen jogi és biztonságos út, mivel csak a már elismert menekültek korlátozott csoportját érinti.

### **A humanitárius célú vízumok kiadására vonatkozó eljárások és feltételek**

Az ilyen vízumokra vonatkozó eljárásoknak a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokhoz hasonlóknak kell lenniük, ahol ez természetüknél fogva lehetséges. Ez vonatkozna például az eljárási lépésekre, a feldolgozási határidőkre, a jelentkezési lap és biometrikus adatok iránti igényekre, a külső szolgáltatók bevonására, a biztonsági ellenőrzésekre és a fellebbezési jogra. Az eljárásoknak azonban eltérőeknek kell lenniük, amennyiben a személyek különleges helyzete ezt megköveteli. Például mindig kerüljön sor egy interjúra (részben az emberkereskedelem kockázatának kezelése érdekében) és lehetővé kell tenni az elektronikus úton történő kérelmezést. Ezenkívül a költségmegtakarítás és a személy helyzetének figyelembevétele érdekében a modern kommunikációs eszközöket nagyobb arányban kell használni, mint jelenleg a vízumkérelmek esetében. Lehetővé kell tenni például az interjúk távolból való lefolytatását, ezzel biztosítva a tagállamok számára, hogy olyan menekültügyi szakértőkkel dolgozzanak együtt, akik nem feltétlenül harmadik országokban tartózkodnak.

A vízumkérelmet prima facie alapon kell értékelni annak megállapítására, hogy a kérelmezők vitathatóan állítják-e az üldöztetés vagy súlyos sérelem tényleges kockázatának való kitettséget. Az előadó úgy véli, hogy egy ilyen értékelés szükséges ahhoz, hogy az eljárás hiteles legyen. Hangsúlyozza, hogy az értékelés a vízumkérelem értékelése, és nem a menedékjog iránti kérelem külső feldolgozása. Az utóbbi túl sok jogi és gyakorlati kérdést vetne fel.

### **Hivatali irányítás és szervezés**

Az aktus olyan adminisztratív erőfeszítéseket igényel, amelyekhez a tagállamoknak támogatásban kell részesülniük, többek között pénzügyi támogatásban. E célból az új többéves pénzügyi keret pénzügyi programjainak módosítása is lehetséges, különösen az Integrált Határigazgatási Alap esetében. Ezenkívül várható, hogy más területeken keletkezhetnek megtakarítások, mivel az érkezések szabályosakká válnak és kevesebb olyan személy lesz, akinek egyértelműen nincs szüksége nemzetközi védelemre. A modern kommunikációs technológia használata további megtakarításokat tesz majd lehetővé.

## **Záró rendelkezések**

Az előadó teljes mértékben elismeri, hogy számos gyakorlati előkészületet kell megtenni, mielőtt az itt megfogalmazott új jogi aktus megvalósíthatóvá válik. Szükséges lesz újragondolni a vízum- és a menekültügyi eljárások összekapcsolását és ennek megfelelően szervezni az adminisztratív munkafolyamatot. Ezért az előadó kétéves átmeneti időszakot javasol, mielőtt az új szabályok hatályba lépnének. Ezt követően a szabályokat egyes kiválasztott harmadik országokban mint kísérleti régiókban, ellenőrzött környezetben kellene megvizsgálni. Ez lehetővé tenné a tapasztalatszerzést és azok elemzését a további alkalmazás előtt.

A kísérleti régiókban a tagállamoknak specifikus támogatási struktúrákat kell biztosítani. Jelentős uniós finanszírozásban kell részesülniük (például az Integrált Határigazgatási Alapból) létesítményeik további átalakításaihoz, a személyzet képzéséhez, illetve a munkafolyamatok és az informatikai infrastruktúra átszervezéséhez. Az ügynökségeknek, többek között az EASO-nak, a Frontex-nek, az Europol-nak és az FRA-nak, szakértői tanácsadást kell biztosítaniuk. A kísérleti régiókban történő végrehajtást szorosan nyomon kell követni annak érdekében, hogy következtetéseket lehessen levonni. A nyomon követés eredményeit két évet követően be kell vonni az értékelésbe. Ezeket az eredményeket gondosan értékelni kell és szükség esetén az új aktus módosítása is lehetséges. A szükséges módosításokat követően az új aktus alkalmazását ki kell terjeszteni.

## **Egyéb jogi aktusok módosítása**

Szükséges lenne módosítani a vízumpolitikai vívmányok számos aktusát, különösen a vízumkódexet és a Vízuminformációs Rendszert annak érdekében, hogy azok igazodjanak a teljesen új jogi aktus meglétéhez. Ugyanez szükséges azon jogalkotási aktusok esetében is, amelyek alanyává válik az ilyen vízum birtokosa az EU-ba való utazásakor. Például, ha valaki egy ilyen vízummal érkezik a külső határhoz, a Schengeni határellenőrzési kódexet módosítani kell az elismerés érdekében. Végül néhány módosításra van szükség a menekültügyi vívmányokban is. Míg nyilvánvaló, hogy a menekültügyi eljárás teljes mértékben az EU területén fog zajlani, integrálni kell azt a tényt, hogy a kérelmező humanitárius célú vízumot kapott. Például a menekültügyi eljárás során figyelembe kell venni a vízumkérelem részeként már elvégzett értékelést is annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az erőfeszítések szükségtelen megkettőzése.

## **Következtetés**

Az előadó úgy véli, hogy ideje olyan innovatív megoldásokat találni, amelyek mind a védelmet igénylő személyek, mind a tagállamok szükségleteit kielégítik. A jelenlegi elkülönülő gondolkodásmódok, egyrészt a vízumpolitikai vívmányok, másrészt a menekültügyi vívmányok tekintetében, mesterségesek és nem igazodnak a mai realitásokhoz. Bátor lépésre van szükség ahhoz, hogy az EU a gyakorlatban is megvalósítsa értékeit.