



Istungidokument

A8-0423/2018

4.12.2018

RAPORT

soovitustega komisjonile humanitaarviisade kohta
(2018/2271(INL))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Juan Fernando López Aguilar

(Algatus – kodukorra artikkel 46)

SISUKORD

	lk
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK	3
RESOLUTSIOONI ETTEPANEKU LISA: ÜKSIKASJALIKUD SOOVITUSED TAOTLETAVA ETTEPANEKU SISU KOHTA.....	6
SELETUSKIRI.....	11
TEAVE VASTUVÕTMISE KOHTA VASTUTAVAS KOMISJONIS	15
NIMELINE LÕPPHÄÄLETUS VASTUTAVAS KOMISJONIS	16

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

soovitustega komisjonile humanitaarviisade kohta (2018/2271(INL))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 225,
 - võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 4, 18 ja 19,
 - võttes arvesse 28. juulil 1951 allkirjastatud Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta protokollid,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)¹,
 - võttes arvesse ÜRO ülemaailmset turvalise, korrakohase ja seadusliku rände kokkulepet ning ÜRO üleilmset pagulasi käsitlevat kokkulepet, mis sõlmiti pärast pagulasi ja rändajaid käsitleva New Yorgi deklaratsiooni ühehäälsel vastuvõtmisel ÜRO Peaassamblees 19. septembril 2016,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse koostatud hinnangut humanitaarviisade Euroopa lisaväärtuse kohta,
 - võttes arvesse kodukorra artikleid 46 ja 52,
 - võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A8-0423/2018),
- A. arvestades, et hoolimata arvukatest teadetest rahvusvahelist kaitset taotlevatele isikutele turvaliste ja seaduslike Euroopa territooriumile pääsu võimaluste loomise kohta ja sellekohastest nõudmistest, ei ole kaitstud sisenemise korda liidu tasandil ühtlustatud ja puudub ka Euroopa tasandi õigusraamistik humanitaarviisade kohta, st viisade kohta, mis väljastatakse selleks, et viisa saajad jõuaksid rahvusvahelise kaitse taotlemiseks liikmesriikide territooriumile;
- B. arvestades, et vastavalt Euroopa Liidu Kohtu 7. märtsil 2017 kohtuasjas C-638/16² X ja X vs. Belgia riik tehtud otsusele ei pea liikmesriigid liidu õiguse kohaselt andma humanitaarviisat isikutele, kes soovivad saabuda nende territooriumile kavatsusega taotleda varjupaika, kuid neil on vabadus anda see viisa oma siseriikliku õiguse alusel; arvestades, et selle kohtuotsusega tõlgendatakse kehtivaid liidu õigusnorme, mida on võimalik muuta;
- C. arvestades, et mitmes liikmesriigis kehtivad praegu või kehtisid varem oma humanitaarviisade või elamislubade väljastamise süsteemid, et tagada kaitset vajavate inimeste kaitstud sisenemise riiklik kord;

¹ ELT L 243, 15.9.2009, lk 1.

² Euroopa Liidu Kohtu otsus, 7. märts 2017, X. ja X. vs. Belgia riik, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.

- D. arvestades, et humanitaarkaitse saamiseks riiki sisenemise korra alusel või ümberasustamise kaudu liikmesriikidesse lubatud isikute arv on üleilmsete vajadustega võrreldes endiselt väike ning liikmesriikide vahel on selles märkimisväärseid erinevusi; arvestades, et humanitaarkaitse saamiseks ja ümberasustamise kaudu riiki sisenemise korra kohaldamisala on kitsalt piiritletud ning ümberasustamise korral on see rangelt seotud haavatavuse ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametis pagulasena registreerimise kriteeriumidega;
- E. arvestades, et selle tõttu on hinnanguliselt 90 % rahvusvahelise kaitse saanud isikutest jõudnud liitu ebaseaduslikul viisil, mille pärast neid häbimärgistatakse veel enne, kui nad liikmesriikide välispiiridele saabuvad;
- F. arvestades, et Euroopat läbivatel rändeteedel on eriti haavatavad ükski või lastega reisivad naised, naissoost perekonnapead, rasedad ja imetavad naised, puuetega inimesed, teismelised tütarlapsed ja eakad naised, ning neil on eriti suur oht langeda soolise vägivalla ohvriks, olgu tegemist vägistamise, vägivallatsemise või inimsmugeldajate ja -kaubitsejate poolt seksuaalse ja majandusliku ärakasutamisega; arvestades, et naise ja tütarlapsi ähvardab Euroopa Liitu suunduvatel rändeteedel suurem ärakasutamine, sealhulgas tööalase ja seksuaalse ärakasutamise oht ning sageli lastakse neil teekonda jätkata vaid sunniviisilise seksi hinnaga;
- G. arvestades, et senine poliitika on alates 2000. aastast ELi piiridel põhjustanud vähemalt 30 000 inimese surma; arvestades, et talumatult suure hulga inimeste hukkamise vähendamiseks Vahemerel ja liitu suunduvatel rändeteedel on ühe vahendina kiiresti vaja vastu võtta liidu õigusraamistik, mis aitaks võidelda inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise, inimkaubanduse, tööalase ärakasutamise ja vägivalla vastu, korraldada varjupaigataotlejate korrastatud saabumist, väärikat vastuvõtmist ja taotluste õiglast läbivaatamist, optimeerida liikmesriikide ja liidu eelarvet varjupaigamenetluste ning otsingu- ja päästetööde valdkonnas ning saavutada liidu varjupaigaalases õigustikus ühtsed tavad;
- H. arvestades, et Euroopa Parlament on püüdnud sellekohaseid sätteid lisada määrusse (EÜ) nr 810/2009;
- I. arvestades, et nii nõukogu kui ka komisjon on need muudatusettepanekud tagasi lükanud, muu hulgas põhjendusega, et selliseid sätteid ei tohiks määrusse (EÜ) nr 810/2009 lisada, kuna selle kohaldamisala hõlmab ainult lühiajalisi viisasid;
- J. arvestades, et seepärast on parlament komisjoni tegevusetuse tõttu otsustanud humanitaarviisade küsimuses koostada käesoleva resolutsiooni;
- K. arvestades käesolevale resolutsioonile lisatud soovitude koostamiseks tehtud intensiivset tööd, sh ekspertide kaasabil tehtud tööd;
1. palub komisjonil esitada 31. märtsiks 2019 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 77 lõike 2 punkti a alusel ning käesoleva resolutsiooni lisas toodud soovitusi järgides ettepaneku võtta vastu määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa humanitaarviisa;
 2. on seisukohal, et liikmesriikidel peaks olema võimalik anda rahvusvahelist kaitset taotlevatele isikutele Euroopa humanitaarviisad, mis võimaldaksid neil isikutel viisa

väljastanud liikmesriigi territooriumile siseneda ainult selleks, et nad saaksid esitada selles liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse;

3. on seisukohal, et Euroopa humanitaarviisa peaks täiendama juba kehtivat humanitaarkaitse saamiseks riiki sisenemise korda, ümberasustamismenetlusi ja rahvusvahelise pagulasõiguse kohaseid omaalgatuslikke taotlusi, mitte neid asendama, ning et otsus väljastada Euroopa humanitaarviisad peaks jääma liikmesriikide ainupädevusse;
4. on seisukohal, et Euroopa humanitaarviisadega seonduvad algatused ei tohiks piirata teisi rändepoliitilisi algatusi, sealhulgas algatusi, mis keskenduvad rände algpõhjustele;
5. rõhutab, et hädasti on tarvis turvalisi ja seaduslikke liitu sisenemise võimalusi, millest üks võiks olla Euroopa humanitaarviisadele tuginev lahendus, mis on eriti oluline ka soolises perspektiivis, kuna naised on eriti haavatavad ja seetõttu on neil suurem oht langeda rändeteedel ja vastuvõtukeskustes seksuaalse ja soolise vägivalla ohvriks; rõhutab, et majandusliku ja muud liiki sõltuvuse tõttu on naised ja tütarlapsed kolmandates riikides sageli olukorras, kus neil on meestest veelgi raskem turvaliselt varjupaika taotleda;
6. on seisukohal, et taotletava ettepaneku finantsmõju tuleks kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 80 – solidaarsuse ja vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahel õiglase jagamise põhimõtte praktilise väljendusena – osaliselt katta liidu eelarvest;
7. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon ja sellele lisatud soovitused komisjonile ja nõukogule ning liikmesriikide parlamentidele, Euroopa Kohtule, Euroopa välisteenistusele, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametile, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametile, Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametile ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametile.

RESOLUTSIOONI ETTEPANEKU LISA: ÜSIKASJALIKUD SOOVITUSED TAOTLETAVA ETTEPANEKU SISU KOHTA

Euroopa Parlament on seisukohal, et vastuvõtmisele kuuluv õigusakt peaks

1. VASTUVÕETAVA ÕIGUSAKTI VORM JA PEALKIRI

- olema eraldi määrusena vastu võetav õigusakt, mille pealkiri on „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega võetakse kasutusele Euroopa humanitaarviisa“;

2. ÕIGUSLIK ALUS

- tuginema Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 77 lõike 2 punktile a;

3. PÕHJENDUS

- olema põhjendatud järgmiste asjaoludega:
 - liidu õiguses on praegu lünk, sest lisaks haavatavate pagulaste suhtes kohaldatavate ümberasustamismenetlustele ei nähta kaitset taotlevate isikute liikmesriikide territooriumile vastu võtmiseks konkreetseid menetlusi ette ei seoses viisadega, piiridel ega varjupaigaõigustikus, kusjuures hinnanguliselt 90% isikutest, kellele antakse hiljem pagulase staatus ja kes saavad täiendava kaitse, jõuavad liikmesriikide territooriumile ebaseaduslikult¹ ja tihti eluohtlikke teid pidi;
 - on olemas killustumise oht, sest liikmesriigid loovad humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks järjest enam omaenda programme ja menetlusi, mis on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõike 1 üldise eesmärgiga luua ühine varjupaiga-, täiendava ja ajutise kaitse poliitika ning millega kaasneb oht, et need erinevad süsteemid õõnestavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EÜ) No 810/2009² ja (EL) 2016/399³ kolmandate riikide kodanike liikmesriikide territooriumile sisenemise kohta sätestatud ühiste sätete ühetaolist kohaldamist;
 - asjaomaste kolmandate riikide kodanike olukorraga kaasnevad kulud (smugeldajate tasud, inimkaubanduse ja ärakasutamise oht, tagakiusamise oht, hukkamise ja väärkohtlemise ohvriks langemise oht jne) ning liikmesriikide ja liidu kulutused (pääste- ja otsinguoperatsioonide suur eelarve, sh kulutused eralaevadele, piirivalvele, koostööle kolmandate riikidega, varjupaigamenetlustele

¹ HEIN / DONATO (CIR) 2012: „Exploring avenues for protected entry in Europe“, lk 17.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, 15.9.2009, lk 1).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1).

ja rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamisel vajaduse korral tagasisaatmisele ning samuti organiseeritud kuritegevuse, inimkaubanduse ja smugeldamise vastu võitlemisele) on suured nii inimressursside kui ka sotsiaalses, majanduslikus ja eelarve mõttes;

- liidu tegevusel on lisaväärtus liidu väärtuste järgimise tagamisel, mille seas on põhiõigused, liikmesriikidevaheline usaldus ning varjupaigataotlejate usk süsteemi, õiguskindlus, prognoositavus ning eeskirjade ühtne kohaldamine ja rakendamine, samuti mastaabisäästu saavutamisel ning eespool osutatud olukorraga kaasnevate kulude vähendamisel;
- meeldetuletusega, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/32/EL¹ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 604/2013² kohaldatakse vaid liikmesriikide territooriumil, varjupaigataotlejatel ei ole aga praegu piisavalt seaduslikke võimalusi sellele territooriumile jõuda;
- meeldetuletusega, et pärast liikmesriigis varjupaigataotluse esitamist kohaldatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tingimusi;
- rõhutamisega, et Euroopa humanitaarviisa taotluse tagasilükkamine ei mõjuta mingil viisil õigust taotleda ELis varjupaika ega takista taotlejal ühinemast muude olemasolevate kaitstesüsteemidega;

4. ÜLDSÄTTED

- sisaldama sätteid liikmesriikide poolt rahvusvahelise kaitse taotlejatele Euroopa humanitaarviisade väljastamise menetluste ja tingimuste kohta, et nendel isikutel oleks võimalik liikmesriigi territooriumile siseneda, kusjuures viisa väljastamise ainus eesmärk on selles liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine;
- kohaldamisalas hõlmama kolmandate riikide kodanikke, kellel peab määruse (EÜ) nr 539/2001³ kohaselt olema liikmesriikide välispiiri ületamisel viisa ning kelle väited Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2011/95/EL⁴ määratletud tagakiusamise ohu kohta on ilmselgelt põhjendatud, kuid kes ei osale veel ümberasustamisprotsessis, mis on määratletud riiklikes ümberasustamissüsteemides või esitatud määruuses, millega

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, 29.6.2013, lk 60).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT L 180, 29.6.2013, lk 31).

³ Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜT L 81, 21.3.2001, lk 1).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT L 337, 20.12.2011, lk 9).

luuakse liidu ümberasustamisraamistik ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 516/2014¹, või nõukogu direktiivis 2001/55/EÜ²;

- kohaldamisalast välja jätma pereliikmed, kellel muidu oleks vastavalt liidu või siseriikliku õiguse muudele õigusaktidele õigus ühineda õigeaegselt oma liikmesriigis asuva perekonnaga;

5. HUMANITAARVIISADE VÄLJASTAMISE KORD

- sätestama, et nimetatud viisataotlused tuleks esitada elektrooniliselt või paber kandjal otse ükskõik millise liikmesriigi konsulaati või saatkonda;
- sätestama viisataotluste esitamise praktilise korra, mis hõlmab muu hulgas taotlusvormi täitmist, taotleja isikuandmete esitamist, sh biomeetrilised tunnused, ning võimaluste piires dokumenteeritud põhjuste esitamist tagakiusamise või raske kahju saamise ohu kohta;
- sätestama, et viisa taotleja kutsutakse vestlusele (vajadusel tõlgi abil), mille võib viia läbi ka audio- ja videoseid kaudu, millega tagatakse piisav ohutuse, turvalisuse ja konfidentsiaalsuse tase;
- sätestama, et esitatud dokumente, sh nende autentsust, hindab sõltumatu ja erapooletu pädev asutus, kellel on rahvusvahelise kaitse valdkonnas piisavalt teadmisi ja kogemusi;
- sätestama, et viisataotlusi hinnatakse taotleja avalduse ja vestluse ning võimaluse korral tõendavate dokumentide alusel, ilma täieliku seisundi kindlaksmääramise menetluseta;
- sätestama, et enne nimetatud viisa väljastamist tuleb kõigile taotlejatele teha liikmesriikide ja liidu asjaomaste andmebaaside kaudu julgeolekukontroll, järgides kohaldatavaid andmekaitseõudeid veendumaks, et taotleja ei kujuta endast julgeolekuohtu;
- sätestama, et viisataotluste kohta tehakse otsus 15 kalendripäeva jooksul alates taotluse esitamisest;
- sätestama, et taotlejat teavitatakse taotluse kohta tehtud otsusest, mis on individuaalne, kirjalik ja põhjendatud;
- sätestama, et kolmanda riigi kodanikul, kellele viisat ei anta, on võimalus otsus edasi kaevata, nagu on praegu ette nähtud lühiajalise viisa andmisest keeldumise või riiki sisenemise keelu juhtudel;

¹ 2016/0225(COD).

² Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12).

6. HUMANITAARVIISA VÄLJASTAMINE

- sätestama, et viisad väljastatakse ühtse kleebise kujul ja sisestatakse viisainfosüsteemi;
- sätestama, et pärast väljastamist võimaldab humanitaarviisa selle omanikul siseneda viisa väljastanud liikmesriigi territooriumile üksnes selles liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks;

7. HALDUSKORRALDUS

- sätestama, et viisataotlusi peavad hindama vastava väljaõppega töötajad;
- sätestama, et sellised töötajad võivad olla lähetatud saatkondadesse või konsulaatidesse või asuda liikmesriigis ning sellisel juhul edastatakse taotlused elektrooniliselt ja vestlused viiakse läbi sidevahendite abil;
- sätestama, et teatud menetluse aspekte, mis ei hõlma juhtumite eelvalikut, hindamist ega otsuseid, võivad osutada välised teenusepakkujad, sh teavitamine, vestluste aegade haldamine ning biomeetriliste tunnuste kogumine;
- sätestama, et andmete kaitsmiseks ning andmete turvalisuse ja side konfidentsiaalsuse tagamiseks tuleb kehtestada asjakohased meetmed;
- sätestama, et liikmesriigid teevad määruse ühtlustatud kohaldamise tagamiseks koostööd üksteisega, liidu ametitega, rahvusvaheliste organisatsioonidega, valitsusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonidega ning muude asjakohaste sidusrühmadega;
- sätestama, et teave nimetatud viisa menetluste ja tingimuste ning liikmesriigi territooriumil rahvusvahelise kaitse saamise tingimuste ja menetluste kohta tehakse laialdaselt kättesaadavaks, sh liikmesriikide saatkondade ja konsulaatide veebilehtedel ning Euroopa välis teenistuse kaudu;

8. LÕPPSÄTTED

- sätestama, et liikmesriikidele võimaldatakse integreeritud piirihalduse fondist määruse rakendamiseks märkimisväärset rahalist toetust;
- sätestama, et viisat väljastava liikmesriigi jaoks on kättesaadav samasugune Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi hüvitis nagu juhul, kui liikmesriik võtab vastu pagulase Euroopa ümberasustamisraamistiku kaudu;

9. TEISTE ÕIGUSAKTIDE MUUTMINE

- muutma järgmisi õigusakte:

- määrus (EÜ) nr 810/2009 selgitamaks, et rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes kohaldatakse määrust, millega võetakse kasutusele Euroopa humanitaarviisa;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767/2008¹, et tagada Euroopa humanitaarviisa taotluste sisestamine viisainfosüsteemi;
- määrus (EÜ) 2016/399, et kohandada sisenemistingimusi Euroopa humanitaarviisa saanud isikutele;
- integreeritud piirihalduse fond, et võimaldada liikmesriikidele Euroopa humanitaarviisa kasutuselevõttu käsitleva määruse rakendamiseks rahastust;
- 14. juunil 1985 Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingu (nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta)² artikkel 26 ning nõukogu direktiiv 2001/51/EÜ³, et vabastada kolmandate riikide kodanikke transportivad transpordiettevõtjad vastutusest, kohustustest ja sanktsioonidest, kui asjaomased kolmandate riikide kodanikud teatavad, et kavatsevad liikmesriikide territooriumil taotleda rahvusvahelist või humanitaarkaitset.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT L 218, 13.8.2008, lk 60).

² ELT L 239, 22.9.2000, lk 19.

³ Nõukogu 28. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid (EÜT L 187, 10.7.2001, lk 45).

SELETUSKIRI

Taust¹

Parlament hakkas nõudma humanitaarviisade andmist seoses rändekriisiga ja Vahemerel hukkunute vastuvõetamatult suure arvuga. Parlament väljendas oma seisukohti muu hulgas 12. aprilli 2016. aasta resolutsioonis olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitlus.

Humanitaarviisade küsimust oli ELi tasandil juba arutatud, kuid see ei toonud konkreetseid tulemusi. Praegu on olemas mitu sihtotstarbelist riiklikku programmi, kuid puudub õigusraamistik ELi tasandil.

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon on püüdnud seda õiguslünka täita viisaeeskirja (2014/0094(COD)) läbivaatamise raames, kuid nii nõukogu kui ka komisjon olid 2016. aasta mais alguse saanud kolmepoolsetel läbirääkimistel tehtud sellealastele muudatusettepanekutele vastu. 2017. aasta septembris, pärast kuid kestnud ummikseisu, mille puhul nõukogu keeldus läbirääkimisi jätkamast, kui muudatusettepanekuid tagasi ei võeta, võttis parlamendi läbirääkimisrühm muudatusettepanekud tagasi. Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon otsustas nende asemel koostada käesoleva seadusandliku algatusraporti.

Sellest sammust hoolimata katkestasid nõukogu ja komisjon läbirääkimised.

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon sai 6. detsembril 2017. aastal Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 225 ja kodukorra artikli 46 kohaselt loa käesoleva seadusandliku algatusraporti koostamiseks.

Raportöör püüdis raporti ettevalmistamisel kaasata sellesse variraportööre, kuid ka kodanikuühiskonda ja akadeemiliste ringkondade esindajaid. Peale selle toetas raporti ettevalmistamist Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse koostatud Euroopa lisaväärtuse hinnang. Raportöör soovib tänada asjaosalisi koostöö ja toetuse eest.

Parlamendi taotlused komisjonile

Komisjonile tuleks esitada selge taotlus Euroopa humanitaarviisa kasutusele võtmist käsitleva seadusandliku ettepaneku esitamiseks, komisjon peaks esitama selle ettepaneku 2019. aasta märtsi lõpuks. See aeg võib tunduda lühike. Samas on see täiesti õigustatud, kui võtta arvesse, et tegemist on kiireloomulise küsimusega, et seda on ulatuslikult arutatud, selle kohta on tehtud uuringuid ning käesolevas raportis esitatud üksikasjalikke soovitusi.

Soovituste üksikasjalik selgitus

Resolutsiooni ettepanekule lisatud soovitude järjekord põhineb õigusakti struktuuril.

¹ Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt 5.4.2018 koostatud humanitaarviisade käsitlevat raportööri töödokumenti.

Soovitustes käsitletakse peamisi elemente, mida selline õigusakt sisaldama peaks.

Õigusakt peaks olema uus ja iseseisev dokument. Viisaeeskirjade alased arutelud on näidanud, et sellist iseseisvat õigusakti on vaja. Raportöör leiab, et asjakohane oleks valida õigusakti vormiks määrus, sest ka teiste viisaõigustikku kuuluvate õigusaktide korral kasutatakse sama vormi.

Õiguslik alus

Raportöör on seisukohal, et asjakohaseks õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 77 lõike 2 punkt b ja artikli 78 lõike 2 punkt g, milles käsitletakse piirikontrolli ja varjupaika taotlejate isikute sissevoolu juhtimist.

Ettepaneku põhjendus

Uue õigusakti põhjendustes tuleks kõigepealt selgitada peamisi õigusakti koostamise põhjuseid.

Selleks peaks esiteks olema ELi õiguses hetkel esinev paradoksaalne olukord, kus puuduvad sätted selle kohta, kuidas pagulane peaks tegelikult saabuma, mille tõttu saabutakse peaaegu alati ebaseaduslikult. See toob kaasa tõsiseid tagajärgi nii isikule endale kui ka liikmesriikidele. Põgenevad inimesed peavad võtma smugeldajate abiga ette eluohtrikke reise, mille eest neil tuleb tohutult maksta ning kus neid kasutatakse ära, väärkoheldakse ja kuritarvitatakse. Liikmesriikide jaoks on negatiivseks küljeks kontrollimatu saabumise mõju (pole teada, kui palju saabujaid on ega kes saabuvad) ning suuremad pingutused, mida on vaja selliste saabumiste haldamiseks piirikontrolli ja seire, otsingu- ja päästetegevuse, kolmandate riikidega toimuva koostöö jms valdkonnas. Samas seisavad liikmesriigid silmitsi üha tugevama organiseeritud kuritegevusega, mida toetab inimsmugeldamise tulemusena saadud rahaline kasu.

Veel üks sellise uue õigusakti koostamise kasuks rääkiv argument on killustumise oht. On näha, et liikmesriigid loovad riiklike skeeme, kuid kõik skeemid on erinevad. Raportöör avaldab heameelt kõigi algatuste üle, mis toetavad ohutut kohalejõudmist. Samas tuleks panna rohkem rõhku ühistele poliitikameetmetele, kuna EL on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala (Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2).

Kuna EL on rajatud sellistele väärtustele nagu inimväärikuse ja inimõiguste austamine (Euroopa Liidu lepingu artikkel 2), on selline õigusakt vajalik ka selleks, et EL vastaks oma aluslepingu nõuetele.

Üldsätted

Uus õigusakt peaks piirduma humanitaarviisa väljastamise menetlusi ja tingimusi käsitlevate sätetega. Tegemist peaks olema viisaga, mille kehtivus on territoriaalselt piiratud ja mis võimaldab viisa omanikul jõuda rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks nimetatud territooriumile. Viisa väljastanud liikmesriik muutuks seega varjupaigamenetluste eest

vastutajaks.

On toimunud arutelusid selle kohta, kas peaks olema olemas ümberpaigutamismehhanism. Pärast põhjalikku kaalumist ei paku raportöör sellist mehhanismi siiski välja, et vältida süsteemi liiga keerukaks muutumist.

Uus õigusakt peaks hõlmama kolmandate riikide kodanikke, kellele kohaldatakse viisanõuet, kuid kes vajavad rahvusvahelist kaitset, kuna neid ohustab tõeliselt tagakiusamise ohvriks langemine või tõsine kahju, ning kellele ei kohaldata ühtegi teist vahendit, näiteks ümberasustamist. Raportöör toetab väga ümberasustamist, kuid see ei saa olla ainus seaduslik ohutu tee, kuna seda kohaldatakse ainult piiratud inimrühmale – juba pagulastena tunnustatud isikutele.

Humanitaarviisade andmise kord ja tingimused

Nimetatud viisade menetlused peaksid olema lühiajaliste viisade menetluste sarnased alati, kui see on nende olemusest tulenevalt võimalik. Näiteks oleks see nii menetlustoimingute, menetlemise tähtaegade, taotlusvormi täitmise ja biomeetriliste andmete vajaduse, välise teenusepakkujate kaasamise, turvakontrolli ja edasikaebamise õiguse korral. Menetlused peaksid siiski olema erinevad, kui see on vajalik isikute konkreetsest olukorrast tulenevalt. Näiteks tuleks alati viia läbi vestlus (ka inimkaubanduse ohuga tegelemiseks) ning taotlust peaks olema võimalik elektrooniliselt esitada. Samuti tuleks kulude kokkuhoidmiseks ja inimeste olukorraga arvestamiseks kasutada rohkem kaasaegseid sidelahendusi kui seda praegu viisataotluste korral tehakse. Näiteks peaks olema võimalik viia läbi kaugvestlusi, mis võimaldaks liikmesriikidel töötada koos varjupaigaküsimuste ekspertidega, kes ei asu tingimata kolmandates riikides.

Viisataotluste puhul tuleks esmapilgul hinnata seda, kas tagakiusamise või tõsise kahju ohvriks langemise ohu kohta on olemas paikapidav nõue. Raportöör on seisukohal, et hindamine on vajalik selleks, et menetlus oleks usaldusväärne. Ta rõhutab, et hindamise korral on tegu viisataotluse hindamisega, mitte varjupaigataotluse välise menetlemisega. Viimane tooks endaga kaasa liiga palju juriidilisi ja praktilisi probleeme.

Halduskorraldus

Õigusakti jaoks on vaja teha haldusalaseid pingutusi, mistõttu peaksid liikmesriigid ka rahalist toetust saama. Sellealased muudatusettepanekud oleks võimalik teha uue mitmeaastase finantsraamistiku finantsplaneeringusse ja eelkõige integreeritud piirihalduse fondi. Veel eeldatakse, et teistes valdkondades on võimalik säästa, sest saabumine toimub korrapärasemalt ja selgelt rahvusvahelist kaitset mittevajavate saabujate arv väheneb. Ka kaasaegse sidetehnika kasutamine peaks võimaldama säästa.

Lõppsätted

Raportöör teadvustab täielikult, et enne seda, kui uut õigusakti on võimalik siin kirjeldatud kujul rakendada, on vaja teha palju praktilisi ettevalmistusi. Tuleb mõelda viisa- ja

varjupaigamenetluste uuel viisil ühendamisele ja haldusalase töövoog korraldamisele sellest tulenevalt. Seetõttu teeb raportöör ettepaneku kaheaastase üleminekuperioodi jaoks enne seda, kui uusi eeskirju kohaldama hakatakse. Sellest tulenevalt tuleks eeskirju katsetada kontrollitud keskkonnas, valides selleks mõned kolmandad riigid katsepiirkondadeks. See peaks võimaldama saada enne täiendavate meetmete võtmist kogemusi ja neid analüüsida.

Katsepiirkondades tuleks liikmesriikidele pakkuda konkreetseid tugistruktuure. Nad peaksid saama ELilt märkimisväärselt rahastust (näiteks integreeritud piirihalduse fondist), et muuta täiendavalt oma ruume, koolitada töötajaid ning korraldada ümber töövoog ja IT-taristu. Ametid peaksid pakkuma ekspertide nõuandeid, sh Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Frontex, Europol ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Katsepiirkondades kasutuselevõtmist tuleks hoolikalt jälgida, et selle põhjal oleks võimalik teha järeldusi. Jälgimise tulemusi tuleks kasutada pärast kahe aasta möödumist toimivas hindamises. Tulemusi tuleks hoolikalt hinnata ning vajaduse korral tuleks uut õigusakti muuta. Pärast vajalike kohanduste tegemist tuleks õigusakti täiendavalt edasi arendada.

Teiste õigusaktide muutmine

Mitmetes viisaõigustiku õigusaktides, eelkõige viisaeeskirjades ja viisainfosüsteemis, tuleks teha parandusi, et kohandada neid selle täiesti uue õigusaktiga. Sama tuleb teha õigusaktidega, mida sellisel juhul kohaldataks sellise viisa omanikule, kui ta ELi reisib. Näiteks sellise viisaga välispiirile saabumiseks tuleks viisa tunnustamiseks muuta Schengeni piirieskirju. Samuti on vaja teha mõningaid muudatusi varjupaigaõigustikus. Kuigi varjupaigamenetlus toimuks ilmselgelt ELi territooriumil, tuleks sellesse lisada asjaolu, et taotlejal oli humanitaarviisa. Näiteks tuleks kõiki viisataotluse raames toimunud hinnanguid võtta arvesse ka varjupaigamenetluses, et vältida tegevuse asjatut dubleerimist.

Järeldus

Raportöör on seisukohal, et on viimane aeg leida innovaatilised lahendused, mis vastavad nii kaitse taotlejate kui ka liikmesriikide vajadustele. Ühest küljest on praegu viisaõigustiku valdkonnas esinevad mõtteviisid kapseldunud ning teisest küljest on varjupaigaõigustik kunstlik ja ei vasta tänapäeva olukorrale. Selleks, et EL saaks toimida oma väärtuste kohaselt, on vaja julget sammu.

TEAVE VASTUVÕTMISE KOHTA VASTUTAVAS KOMISJONIS

Vastuvõtmise kuupäev	3.12.2018						
Lõpphääletuse tulemus	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 60%;">+:</td> <td style="text-align: right;">37</td> </tr> <tr> <td>–:</td> <td style="text-align: right;">10</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> </table>	+:	37	–:	10	0:	3
+:	37						
–:	10						
0:	3						
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Heinz K. Becker, Monika Beňová, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Romeo Franz, Kinga Gál, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Brice Hortefeux, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Dietmar Köster, Barbara Kudrycka, Cécile Kshetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, József Nagy, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergei Stanishev, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra						
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed	Carlos Coelho, Pál Csáky, Gérard Deprez, Anna Hedh, Lívia Járóka, Petr Ježek, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Emilian Pavel, Morten Helveg Petersen, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras						
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed (art 200 lg 2)	Max Andersson, Elmar Brok, Alain Lamassoure, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa						

NIMELINE LÕPPHÄÄLETUS VASTUTAVAS KOMISJONIS

37	+
ALDE	Gérard Deprez, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Petr Ježek, Morten Helveg Petersen
GUE/NGL	Malin Björk, Cornelia Ernst, Barbara Spinelli, Marie-Christine Vergiat
PPE	Heinz K. Becker, Michał Boni, Elmar Brok, Carlos Coelho, Barbara Kudrycka, Alain Lamassoure, Roberta Metsola, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa
S&D	Caterina Chinnici, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Dietmar Köster, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Claude Moraes, Ivari Padar, Emilian Pavel, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Max Andersson, Romeo Franz, Judith Sargentini, Josep-Maria Terricabras

10	-
ECR	Branislav Škripek, Kristina Winberg
EFDD	Raymond Finch
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Pál Csáky, Kinga Gál, Brice Hortefeux, Lívia Járóka, Traian Ungureanu

3	0
PPE	Monika Hohlmeier, József Nagy
S&D	Monika Beňová

Kasutatud tähised:

+ : poolt

– : vastu

0 : erapooletu