



Dokument s plenarne sjednice

A8-0423/2018

4.12.2018

IZVJEŠĆE

s preporukama Komisiji o humanitarnim vizama
(2018/2271(INL))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestitelj: Juan Fernando López Aguilar
(Inicijativa – članak 46. Poslovnika)

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
PRILOG PRIJEDLOGU REZOLUCIJE: PREPORUKE O SADRŽAJU TRAŽENOG PRIJEDLOGA.....	6
OBRAZLOŽENJE	11
INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU	15
KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM ODBORU	16

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

s preporukama Komisiji o humanitarnim vizama (2018/2271(INL))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir članak 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
 - uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima, a posebno njezine članke 4., 18. i 19.,
 - uzimajući u obzir Konvenciju o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951., i njezin Protokol iz 1967. godine,
 - uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)¹,
 - uzimajući u obzir Globalni sporazum Ujedinjenih naroda za sigurne, propisne i zakonite migracije i Globalni sporazum Ujedinjenih naroda o izbjeglicama, potpisani nakon Deklaracije iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima koju je 19. rujna 2016. jednoglasno donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda,
 - uzimajući u obzir procjenu europske dodane vrijednosti o humanitarnim vizama, koju je pripremila Služba Europskog parlamenta za istraživanja,
 - uzimajući u obzir članke 46. i 52. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A8-0423/2018),
- A. budući da unatoč brojnim najavama i zahtjevima u pogledu sigurnih i zakonitih načina kojima se omogućuje pristup europskom teritoriju za osobe koje traže međunarodnu zaštitu, postupci zaštićenog ulaza trenutačno nisu usklađeni na razini Unije; na razini EU-a ne postoji ni pravni okvir za humanitarne vize, odnosno za vize koje se izdaju u svrhu dolaska na državno područje država članica kako bi se onde mogla zatražiti međunarodna zaštita;
- B. budući da prema presudi Suda Europske unije od 7. ožujka 2017. u predmetu C-638/16², *X i X protiv État belge*, države članice na temelju prava Unije nisu dužne izdati humanitarnu vizu osobama koje žele doći na njihovo državno područje u namjeri da zatraže azil, ali ostaju slobodne to učiniti na temelju svojeg nacionalnog prava; budući da se tom presudom tumači postojeće pravo Unije, koje se može izmijeniti;
- C. budući da nekoliko država članica trenutačno ima ili je prije imalo nacionalne programe za izдавanje humanitarnih viza ili boravišnih dozvola kako bi se zajamčio nacionalni postupak zaštićenog ulaza osobama kojima je on potreban;

¹ SL L 243, 15.9.2009., str. 1.

² Presuda Suda Europske unije od 7. ožujka 2017., *X i X protiv État Belge*, C-638/16, ECLI:EU:C:2017:173.

- D. budući da je broj osoba primljenih na temelju nacionalnih postupaka ulaza u svrhu humanitarne zaštite ili preseljenjem i dalje nizak u odnosu na globalne potrebe, pri čemu su prisutne velike razlike među državama članicama; budući da je područje primjene nacionalnih postupaka ulaza u svrhu humanitarne zaštite i preseljenja usko definirano te da je, kad je riječ o preseljenju, strogo povezano s kriterijem ranjivosti i registracijom izbjeglica pri Uredu visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice;
 - E. budući da se procjenjuje da je zato 90 % osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Uniju došlo na nezakonit način, što dovodi do njihove stigmatizacije već prije dolaska na vanjske granice država članica;
 - F. budući da su neudane žene koje putuju same ili s djecom, žene koje vode kućanstvo, trudnice i dojilje, osobe s invaliditetom, djevojčice adolescentske dobi i starije žene među osobama koje su posebno ranjive na migracijskim rutama prema Europi i da se suočavaju s osobito velikim rizikom od rodno uvjetovanog nasilja, kao što su silovanje i nasilje, kao i rizikom da postanu žrtvama krijumčara i trgovaca ljudima te da na taj način budu seksualno i ekonomski iskorištavane; budući da su na migracijskim rutama prema Uniji žene i djevojčice i dalje obično ranjivija skupna kada je riječ o svim oblicima iskorištavanja, uključujući izrabljivanje njihova rada i seksualno iskorištavanje te da su često prisiljene na prodavanje seksualnih usluga kao bi mogle nastaviti svoje putovanje;
 - G. budući da se ljudski gubici koji proizlaze iz tih politika procjenjuju na najmanje 30 000 smrtnih slučajeva na granicama Unije od 2000. godine; budući da je pravni okvir na razini Unije hitno potreban kao sredstvo za rješavanje problema neprihvatljivo velikog broja smrtnih slučajeva na Sredozemlju i na migrantskim rutama prema Uniji, za stvarnu borbu protiv krijumčarenja ljudi, rizika od trgovanja ljudima, izrabljivanja njihova rada i nasilja, kao i za zakonit dolazak, dostojanstven prijam i pravednu obradu zahtjeva za azil te optimizaciju proračuna država članica i Unije za postupke traženja azila, nadzor granica te aktivnosti traganja i spašavanja kao i u svrhu postizanja dosljednih praksi u pravnoj stečevini Unije u području azila;
 - H. budući da je Parlament pokušao uključiti odredbe usmjerene na postizanje navedenih ciljeva u svoje izmjene Uredbe (EZ) br. 810/2009;
 - I. budući da su Vijeće i Komisija odbili te izmjene, među ostalim, na temelju toga što Uredba (EZ) br. 810/2009 ne bi trebala sadržavati takve odredbe s obzirom na svoje područje primjene kojim su obuhvaćene samo vize za kratkotrajni boravak;
 - J. budući da je Parlament, suočen s nedjelovanjem Komisije, zbog toga odlučio sastaviti ovu Rezoluciju o humanitarnim vizama;
 - K. budući da se intenzivno radilo na izradi preporuka iz priloga ovoj Rezoluciji, uključujući i uz podršku stručnjaka;
1. traži od Komisije da do 31. ožujka 2019. na temelju članka 77. stavka 2. točke (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije podnese Prijedlog uredbe o uspostavi europske humanitarne vize slijedeći preporuke utvrđene u Prilogu ovoj Rezoluciji;
 2. smatra da bi države članice trebale imati mogućnost izdavanja europske humanitarne

vize osobama koje traže međunarodnu zaštitu kako bi im omogućile da uđu na državno područje države članice koja je vizu izdala isključivo da bi u njoj mogle podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu;

3. smatra da bi europske humanitarne vize trebale dopunjavati postojeće nacionalne postupke ulaza u svrhu humanitarne zaštite, postupke preseljenja i spontane zahtjeve u skladu s međunarodnim pravom koje se odnosi na izbjeglice, a ne biti njihova zamjena, te da bi odluke o izdavanju europskih humanitarnih viza trebale ostati u isključivoj nadležnosti država članica ;
4. smatra da inicijative o europskim humanitarnim vizama ne bi smjele dovoditi u pitanje druge inicijative u području migracijske politike, uključujući one usmjerene na suočavanje s temeljnim uzrocima migracija;
5. naglašava hitnu potrebu za sigurnim i zakonitim načinima ulaska u Uniju, pri čemu bi humanitarne vize trebale biti jedna od opcija, što je posebno važno i iz rodne perspektive s obzirom na to da su žene posebno ranjive, a time i izloženije seksualnom i rodno uvjetovanom nasilju duž ruta kao i u centrima za prihvatanje; naglašava da je ženama i djevojčicama u trećim zemljama zbog finansijske i drugih oblika ovisnosti o drugima, te posljedično njihove ranjivosti, često još i teže zatražiti azil nego muškarcima;
6. smatra da bi se dio finansijskih implikacija traženog prijedloga trebao pokriti iz općeg proračuna Unije kao praktičan izraz načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove finansijske implikacije, u skladu s člankom 80. UFEU-a;
7. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju i priložene preporuke proslijedi Komisiji i Vijeću te nacionalnim parlamentima, Sudu Europske unije, Europskoj službi za vanjsko djelovanje, Europskom potpornom uredu za azil, Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu, Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva i Agenciji Europske unije za temeljna prava.

PRILOG PRIJEDLOGU REZOLUCIJE: PREPORUKE O SADRŽAJU TRAŽENOG PRIJEDLOGA

Europski parlament smatra da bi zakonodavni akt koji treba donijeti trebao:

1. OBLIK I NASLOV INSTRUMENTA KOJI TREBA DONIJETI

- biti zaseban pravni akt koji treba donijeti u obliku uredbe naslovljene „Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi europske humanitarne vize”,

2. PRAVNA OSNOVA

- imati za pravnu osnovu članak 77. stavak 2. točku (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU),

3. OBRAZLOŽENJE

- biti obrazložen:
 - postojeći pravni nedostaci u propisima Unije, kojima se, osim postupaka preseljenja mjerodavnih za ranjive izbjeglice, u pravnoj stečevini o vizama, granicama ili azilu ne predviđaju posebni postupci za prihvat osoba koje traže zaštitu na državnom području država članica; prema procjenama 90 % osoba kojima je naknadno priznat izbjeglički status i koje su priznati korisnici supsidijarne zaštite na nezakonit je način došlo na državno područje država članica,¹ često putujući rutama opasnima po život,
 - opasnost od rascjepkanosti s obzirom na to da države članice sve češće uspostavljaju vlastite programe humanitarnog prihvata i postupke, što nije u skladu s općim ciljem iz članka 78. stavka 1. UFEU-a o razvijanju zajedničke politike azila te supsidijarne zaštite i privremene zaštite, i što ujedno dovodi do rizika da će se različitim programima narušiti ujednačena primjena zajedničkih odredbi o ulasku državljana treće zemlje na državna područja država članica, kako je utvrđeno u uredbama Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 810/2009² i (EU) 2016/399³,
 - visoki troškovi u ljudskom, ali i socijalnom, gospodarskom te proračunskom smislu koji se odnose na status quo dotičnih državljanina treće zemlje (plaćanje krijumčarima, opasnost od trgovine ljudima i izrabljivanja, opasnost od progona,

¹ HEIN/DONATO (CIR) 2012.: Exploring avenues for protected entry in Europe (Istraživanje načina sigurnog ulaska u Europu, str. 17.).

² Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL L 243, 15.9.2009., str. 1.).

³ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

- rizik od smrtnog stradavanja ili lošeg postupanja itd.) te na države članice i Uniju (veći proračun za traganje i spašavanje, uključujući korištenje privatnih brodova, zaštitu granica, suradnju s trećim zemljama, postupke azila i mogućeg vraćanja u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao i borbu protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenja itd.),
- dodana vrijednost djelovanja Unije u pogledu jamčenja usklađenosti s vrijednostima Unije, uključujući temeljna prava, međusobno povjerenje među državama članicama i povjerenje koje tražitelji azila imaju u sustav, pravnu sigurnost, predvidivost te jedinstvenu primjenu i provedbu pravila, ostvarivanje ekonomije razmjera i smanjenje prethodno navedenih troškova koji se odnose na status quo,
 - podsjetiti da se Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća¹ i Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća² primjenjuju samo na državnom području država članica, dok u ovom trenutku ne postoji dovoljno zakonitih puteva kojima bi podnositelji zahtjeva za azil mogli doći na ta područja,
 - podsjetiti da se nakon podnošenja zahtjeva za azil u državi članici primjenjuju odredbe zajedničkog europskog sustava azila,
 - naglasiti da odbijanje zahtjeva za europsku humanitarnu vizu ni na koji način ne utječe na pravo na podnošenje zahtjeva za azil unutar EU-a niti sprečava podnositelja zahtjeva da se uključi u druge dostupne programe zaštite,

4. OPĆE ODREDBE

- imati za cilj utvrđivanje odredbi koje se odnose na postupke i uvjete u skladu s kojima država članica može izdati europsku humanitarnu vizu osobama koje traže međunarodnu zaštitu, omogućiti tim osobama da uđu na državno područje države članice koja je vizu izdala isključivo kako bi u toj državi članici mogle podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu,
- svojim područjem primjene obuhvatiti državljane trećih zemalja koji pri prelasku vanjskih granica države članice moraju u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 539/2001 imati vizu³, u slučajevima kada su tvrdnje o gonjenju ili o izloženosti riziku od gonjenja kako je definirano Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća 2011/95 /EU⁴ jasno i

¹ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, 29.6.2013., str. 60.).

² Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizma za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL L 180, 29.6.2013., str. 31.).

³ Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 81, 21.3.2001., str. 1.).

⁴ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, **za jedinstveni statusa**

dobro potkrijepljene, no koji još nisu obuhvaćeni postupkom preseljenja kako je utvrđen u nacionalnim programima preseljenja ili u Prijedlogu uredbe o uspostavi okvira Unije za preseljenje i izmjeni Uredbe (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća¹ ili Direktivi 2001/55/EZ²,

- iz područja primjene izuzeti članove obitelji koji bi inače, u skladu s ostalim pravnim aktima Unije ili nacionalnim pravom, imali pravo pravodobno se pridružiti svojoj obitelji u određenoj državi članici,

5. POSTUPCI ZA IZDAVANJE HUMANITARNIH VIZA

- omogućiti izravno podnošenje takvih zahtjeva za izdavanje vize, u elektroničkom ili pisanim obliku, u bilo kojem konzulatu ili veleposlanstvu država članica,
- utvrditi praktične postupke takvih zahtjeva za izdavanje vize, uključujući način ispunjavanja obrasca za podnošenje zahtjeva, informacije o identitetu podnositelja zahtjeva, između ostalog i biometrijske identifikatore te sve razloge, u što većoj mjeri dokumentirane, za postojanje straha od gonjenja ili nanošenja ozbiljne štete,
- osigurati da će podnositelj zahtjeva za takvu vizu biti pozvan na razgovor (po potrebi uz prevoditelja), koji se može voditi na daljinu s pomoću audio i video opreme, na način kojim se jamči odgovarajuća razina privatnosti, sigurnosti i povjerljivosti,
- osigurati da će podnesenu dokumentaciju, uključujući njezinu autentičnost, ocijeniti nadležno, neovisno i nepristrano tijelo koje raspolaze odgovarajućim znanjem i stručnošću u pitanjima međunarodne zaštite,
- osigurati da će se zahtjevi za takvu vizu ocjenjivati na temelju izjave podnositelja zahtjeva i razgovora s njim te, po potrebi, popratne dokumentacije, bez provedbe cjelokupnog postupka utvrđivanja statusa,
- osigurati da će se prije izdavanja takve vize za svakog podnositelja zahtjeva provesti sigurnosna provjera u relevantnim nacionalnim i europskim bazama podataka kako bi se zajamčilo da osoba ne predstavlja sigurnosnu opasnost,
- osigurati da će se u slučajevima takvih zahtjeva za izdavanje vize odluka donijeti u roku od 15 kalendarskih dana od datuma podnošenja zahtjeva,
- osigurati da će podnositelj zahtjeva biti obaviješten o odluci o zahtjevu te da će ta odluka biti individualizirana, pisana i obrazložena,
- osigurati da će državljanin treće zemlje kojemu je zahtjev za izdavanje takve vize

izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, 20.12.2011., str. 9.).

¹ 2016/0225(COD).

² Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih npora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

odbijen imati mogućnost podnijeti žalbu kao što je trenutačno predviđeno u slučaju odbijanja zahtjeva za izdavanje vize za kratkotrajni boravak ili zabrane ulaska na granici,

6. IZDAVANJE HUMANITARNE VIZE

- osigurati da će se takve vize izdavati u obliku zajedničke naljepnice i unijeti u vizni informacijski sustav,
- osigurati da će izdavanjem humanitarne vize nositelju biti omogućen ulazak na državno područje države članice koja je vizu izdala isključivo kako bi u toj državi članici mogao podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu,

7. ADMINISTRATIVNO UPRAVLJANJE I ORGANIZACIJA

- osigurati da će zahtjev za takvu vizu ocijeniti propisno ospozobljeno osoblje,
- osigurati da to osoblje može biti zaposleno u veleposlanstvima ili konzulatima ili u državi članici, a u tom se slučaju zahtjevi podnose elektronički i razgovori se vode na daljinu,
- osigurati da vanjski pružatelji usluga mogu upravljati određenim aspektima postupka koji ne podrazumijevaju nikakav prethodni odabir predmeta, ocjenu ili donošenje bilo kakve odluke, uključujući pružanje informacija, organizaciju termina za razgovore i prikupljanje biometrijskih identifikatora,
- osigurati donošenje odgovarajućih mjera za jamčenje zaštite i sigurnosti podataka te povjerljivost komunikacije,
- osigurati suradnju među državama članicama te suradnju država članica s agencijama Unije, međunarodnim organizacijama, vladinim i nevladinim organizacijama te drugim relevantnim dionicima kako bi se zajamčila usklađena primjena zakonodavnog akta,
- osigurati široku dostupnost informacija o postupcima i uvjetima za takvu vizu kao i informacija o uvjetima i postupcima za dobivanje međunarodne zaštite na državnom području država članica, uključujući dostupnost na internetskim stranicama veleposlanstava i konzulata država članica i preko Europske službe za vanjsko djelovanje,

8. ZAVRŠNE ODREDBE

- osigurati opsežnu finansijsku potporu Fonda za integrirano upravljanje granicama koja će se staviti na raspolaganje državama članicama za njegovu provedbu,
- pobrinuti se za to da država članica koja izda takvu humanitarnu vizu ima pristup jednakoj naknadi sredstvima iz Fonda za azil, migracije i integraciju kao i kada primi

izbjeglice u skladu s europskim okvirom za preseljenje,

9. IZMJENE DRUGIH PRAVNIH AKATA

- osigurati izmjene:
 - Uredbe (EZ) br. 810/2009 kako bi se razjasnilo da se na osobe koje traže međunarodnu zaštitu primjenjuju odredbe Uredbe kojom se uspostavlja europska humanitarna viza,
 - Uredbe (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća¹ kako bi se omogućio unos zahtjeva za europsku humanitarnu vizu u vizni informacijski sustav,
 - Uredbe (EU) 2016/399 kako bi se prilagodili uvjeti za ulazak osoba kojima je izdana europska humanitarna viza,
 - Fonda za integrirano upravljanje granicama kako bi se državama članicama osigurala financijska sredstva za provedbu uredbe o uspostavi europske humanitarne vize,
 - članka 26. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. sklopljene između vlada država Ekonomskе unije Beneluxa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama² i Direktive Vijeća 2001/51/EZ³ kako bi se prijevoznike koji prevoze državljane trećih zemalja izuzelo od odgovornosti, obveza i kazni ako dotični državljani trećih zemalja izraze svoju namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu ili humanitarnu zaštitu na području država članica.

¹ Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL L 218, 13.8.2008., str. 60.).

² SL L 239, 22.9.2000., str. 19.

³ Direktiva Vijeća 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985. (SL L 187, 10.7.2001., str. 45.).

OBRAZLOŽENJE

Kontekst¹

Parlament je počeo pozivati na izdavanje humanitarnih viza u kontekstu migracijske krize i neprihvatljivo visokog broja smrtnih slučajeva na Sredozemlju. Svoja je stajališta, među ostalim, izrazio u Rezoluciji od 12. travnja 2016. o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji.

O humanitarnim vizama već se raspravljalo u kontekstu EU-a, no bez konkretnog rezultata. Trenutačno postoje brojni ciljani nacionalni programi, ali ne i pravni okvir u pravu EU-a.

Odbor LIBE pokušao je riješiti pitanje te pravne praznine u okviru revizije Zakonika o vizama (2014/0094 (COD)), no tijekom pregovora u okviru trijaloga koji su započeli u svibnju 2016. Vijeće i Komisija suprotstavili su se uključivanju amandmana u vezi s tim pitanjem. U rujnu 2017., nakon višemjesečnog zastoja zbog odbijanja Vijeća da nastavi pregovore ako se te izmjene ne povuku, pregovarački tim Parlamenta ih je povukao. Umjesto toga odbor LIBE odlučio je sastaviti ovo zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi.

Unatoč tome Vijeće i Komisija obustavili su pregovore.

Odbor LIBE dobio je odobrenje da sastavi ovo zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi 6. prosinca 2017. na temelju članka 225. UFEU-a i članka 46. Poslovnika.

Izvjestitelj je pri pripremi izvješća zatražio informacije od izvjestitelja u sjeni, ali i od civilnog društva i akademske zajednice. Nadalje, pripremu izvješća potkrijepila je procjena europske dodane vrijednosti Službe Europskog parlamenta za istraživanja. Izvjestitelj se želi zahvaliti na suradnji i pruženoj potpori.

Zahtjevi Parlamenta upućeni Komisiji

Komisiji treba podnijeti jasan zahtjev da podnese zakonodavni prijedlog o uspostavi europske humanitarne vize, koji bi trebala podnijeti do kraja ožujka 2019. To se razdoblje može činiti kratkim, no ono je potpuno opravdano s obzirom na hitnost pitanja, održane duge rasprave, provedena ispitivanja i detaljne preporuke navedene u ovom izvješću.

Detaljno objašnjenje preporuka

Redoslijed preporuka koje su navedene u Prilogu, ali čine dio Prijedloga rezolucije, temelji se na strukturi zakonodavnog instrumenta. Preporukama su obuhvaćeni osnovni elementi koje takav zakonodavni instrument treba sadržavati.

Taj zakonodavni instrument trebao bi biti nov, zaseban pravni akt. Na raspravama o Zakoniku

¹ Podrobnije informacije dostupne su u radnom dokumentu izvjestitelja o humanitarnim vizama od 5. travnja 2018.

o vizama pokazalo se da je takav zaseban akt nužan. Izvjestitelj smatra da bi odgovarajući izbor instrumenta bila uredba, kao i ostali instrumenti u okviru pravne stečevine u području viza.

Pravna osnova

Izvjestitelj smatra da bi u pogledu graničnih kontrola i upravljanja priljevom osoba koje podnose zahtjev za azil odgovarajuća pravna osnova bila kombinacija članka 77. stavka 2. točke (b) i članka 78. stavka 2. točke (g) UFEU-a.

Obrazloženje prijedloga

Uvodne izjave novog zakonodavnog prijedloga trebale bi započeti objašnjenjem glavnog razloga za sastavljanje akta.

U prvom bi redu trebalo spomenuti sadašnju paradoksalnu činjenicu da u pravu EU-a ne postoje odredbe o tome na koji bi način izbjeglice zapravo trebale ući u Uniju, zbog čega su gotovo svi ulasci nezakoniti. Ta situacija ima ozbiljne posljedice za pojedince, ali i za države članice. Osobe koje bježe prisiljene su tražiti pomoć krijumčara kako bi mogle krenuti na putovanje opasno po život za koje trebaju izdvojiti goleme novčane iznose i tijekom kojega su često izložene iskorištavanju, lošem postupanju i zlostavljanju. Ono što je pritom negativno za države članice jesu posljedice nekontroliranih dolazaka (nepoznat broj ljudi i manjak informacija o identitetu osoba) i povećani naporci koje je potrebno uložiti u upravljanje takvim dolascima, u smislu pojačane granične kontrole i nadzora, aktivnosti traganja i spašavanja, suradnje s trećim zemljama itd. Istodobno se države članice suočavaju sa sve većom razinom organiziranog kriminala koji krijumčarenjem ljudi ostvaruje dobit.

Dodatni argument za izradu takvog novog zakonodavnog prijedloga jest rizik od rasjepkanosti. Može se zamijetiti da države članice uspostavljaju nacionalne programe, no i da se svi oni međusobno razlikuju. Izvjestitelj pozdravlja sve inicijative koje zaista osiguravaju sigurno putovanje. Istodobno bi trebalo staviti veći naglasak na zajedničke politike, s obzirom na to da EU predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica (članak 3. stavak 2. UEU-a).

Budući da se EU temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva i ljudskih prava (članak 2. UEU-a), takav je prijedlog akta naposljetku potreban i kako bi EU ispunio zahtjeve iz svojih Ugovora.

Opće odredbe

Svrha novog akta trebala bi biti ograničena na odredbe o postupcima i uvjetima za izdavanje humanitarne vize. Ta viza trebala bi imati ograničenu teritorijalnu valjanost kako bi se nositelju omogućilo da stigne na dotično državno područje i ondje podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu. Tako bi država članica koja izdaje vizu postala odgovorna za postupke azila.

Raspravljaljalo se i o mogućnosti uvođenja neke vrste mehanizma premještanja. Nakon pozornog razmatranja izvjestitelj ne predlaže njegovo uvođenje jer bi sustav tako postao pretjerano složen.

Novim aktom trebali bi se obuhvatiti državljeni trećih zemalja koji podliježu obvezi posjedovanja vize i kojima je potrebna zaštita od stvarne opasnosti od gonjenja ili nanošenja ozbiljne štete, a koji nisu obuhvaćeni nekim drugim instrumentom, primjerice preseljenjem. Izvjestitelj je izrazito sklon opciji preseljenja, ali to ne može biti jedini zakonit i siguran način ulaska jer se odnosi samo na ograničenu skupinu već priznatih izbjeglica.

Postupci i uvjeti za izdavanje humanitarnih viza

Kad god je to moguće, postupci za izdavanje humanitarnih viza trebali bi biti slični onima za izdavanje viza za kratkotrajni boravak. Na primjer, to bi se odnosilo na postupovne korake, rokove za obradu, potrebu za obrascem zahtjeva i biometrijskim podacima, sudjelovanje vanjskih pružatelja usluga, sigurnosne provjere i pravo na žalbu. Međutim, postupci bi se trebali razlikovati kada je to nužno zbog posebne situacije u kojoj se osobe nalaze. Na primjer, uvjek bi trebalo obaviti razgovor (među ostalim kako bi se obuhvatilo pitanje rizika od krijumčarenja) te omogućiti da se zahtjev podnese elektronički. Nadalje, kada je riječ o zahtjevima za izdavanje vize, potrebna je češća upotreba modernih komunikacijskih sredstava kako bi se smanjili troškovi i u obzir uzela situacija dotičnih osoba. Na primjer, trebalo bi omogućiti obavljanje razgovora na daljinu jer bi države članice tako mogle surađivati sa stručnjacima za azil koji se ne nalaze nužno u trećoj zemlji.

Zahtjev za izdavanje vize trebalo bi ocjenjivati *prima facie* kako bi se utvrdilo pozivaju li se podnositelji zahtjeva opravdano na stvarnu opasnost od gonjenja ili nanošenja ozbiljne štete. Izvjestitelj smatra da je takva ocjena nužna za vjerodostojnost postupka. Naglašava da je pritom riječ o ocjeni zahtjeva za izdavanje vize, a ne o vanjskoj obradi zahtjeva za azil. Vanjska obrada zahtjeva za azil sa sobom bi donijela previše pravnih i praktičnih pitanja.

Administrativno upravljanje i organizacija

Za donošenje akta trebat će uložiti administrativne napore za koje bi državama članicama trebalo omogućiti potporu, među ostalim, i finansijsku. U tu bi se svrhu mogli izmijeniti finansijski programi novog višegodišnjeg finansijskog okvira, ponajprije Fond za integrirano upravljanje granicama. Nadalje, očekuje se da će se moći ostvariti uštede u drugim područjima jer će ulazak biti u većoj mjeri organiziran, a broj osoba kojima očito nije potrebna međunarodna zaštita manji. Dodatne uštede trebale bi se postići uporabom suvremenih komunikacijskih tehnologija.

Završne odredbe

Izvjestitelj je apsolutno svjestan činjenice da će, kako bi se omogućilo provođenje novog akta u obliku u kojem je ovdje zamisljen, biti potreban cijeli niz praktičnih priprema. Međusobna povezanost viza i postupaka azila morat će se razmotriti na nov način te će se sukladno s time morati organizirati administrativni tijek rada. Stoga izvjestitelj predlaže dvogodišnje

prijelazno razdoblje prije nego što nova pravila postanu važeća. Nakon toga trebalo bi provesti ispitivanje pravila u kontroliranom okruženju nekoliko trećih zemalja odabralih kao pilot-regije. Time bi se trebalo omogućiti stjecanje iskustava i njihova analiza prije daljnje opsežnije primjene.

Za države članice u pilot-regijama trebalo bi osigurati posebne strukture za potporu: trebala bi im se omogućiti dodjela znatnih finansijskih sredstava EU-a (na primjer iz Fonda za integrirano upravljanje granicama) za dodatnu prilagodbu prostora, obuku osoblja i reorganizaciju tijeka rada i IT infrastrukture. Agencije, uključujući EASO, Frontex, Europol i Agenciju za temeljna prava, trebale bi im pružati stručne savjete. Za donošenje zaključaka trebalo bi pomno pratiti provedbu u pilot-regijama, a rezultate praćenja uvrstiti u evaluaciju po isteku dvije godine. Njih bi pak trebalo detaljno razmotriti i po potrebi izmijeniti novi akt. Nakon potrebnih prilagodbi trebalo bi pristupiti njegovoj daljnjoj opsežnijoj primjeni.

Izmjena drugih pravnih akata

Radi usklađivanja s novim propisom trebalo bi izmijeniti niz akata pravne stečevine u području viza, posebno Zakonik o vizama i vizni informacijski sustav. Isto vrijedi i za zakonodavne instrumente koji će se primjenjivati na nositelja takve vize tijekom putovanja u Europsku uniju. Na primjer, Zakonik o schengenskim granicama morat će se izmijeniti kako bi se takva viza priznala pri dolasku na vanjsku granicu. Naposljetku, potrebne su i određene prilagodbe pravne stečevine u području azila. Jasno je da bi se postupak traženja azila u potpunosti provodio na području EU-a, ali treba uzeti u obzir i činjenicu da je podnositelj zahtjeva bio nositelj humanitarne vize. Na primjer, sve ocjene koje su već provedene u okviru zahtjeva za izdavanje vize trebalo bi uzeti u obzir i u postupku traženja azila kako bi se izbjeglo nepotrebno udvostručavanje napora.

Zaključak

Izvjestitelj smatra da je krajnje vrijeme za pronalazak inovativnih rješenja kojima će se zadovoljiti potrebe osoba koje traže zaštitu i potrebe država članica. Postojeći izolirani pristupi pravnoj stečevini u području viza, s jedne strane, i pravnoj stečevini u području azila, s druge strane, nisu prirodni i neprilagođeni su trenutačnom stanju stvari. I upravo je zbog toga, kako bi EU zbilja funkcionirao u skladu s vlastitim vrijednostima, potrebno učiniti hrabar korak unaprijed.

INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU

Datum usvajanja	3.12.2018	
Rezultat konačnog glasovanja	+: -: 0:	37 10 3
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	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 Kashetu 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	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	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	
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.	Max Andersson, Elmar Brok, Alain Lamassoure, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa	

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM
ODBORU**

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

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani