

Tirsdag den 11. december 2018

P8_TA(2018)0494

Humanitære visa**Europa-Parlamentets beslutning af 11. december 2018 med henstillinger til Kommissionen om humanitære visa (2018/2271(INL))**

(2020/C 388/02)

Europa-Parlamentet,

- der henviser til artikel 225 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,
 - der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 4, 18 og 19,
 - der henviser til konventionen om flygtninges status undertegnet i Genève den 28. juli 1951 og den dertil hørende protokol fra 1967,
 - der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) ⁽¹⁾,
 - der henviser til De Forenede Nationers globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration og til De Forenede Nationers globale aftale om flygtninge, som efterfulgte New York-erklæringen om flygtninge og migranter, der blev vedtaget enstemmigt af De Forenede Nationers Generalforsamling den 19. september 2016,
 - der henviser til evalueringen af den europæiske merværdi af humanitære visa, som er udarbejdet af Europa-Parlamentets Forskningsstjeneste,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 46 og 52,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A8-0423/2018),
- A. der henviser til, at der på trods af adskillige erklæringer og anmodninger om sikre og lovlige migrationsveje, der giver adgang til det europæiske område, for personer, der søger international beskyttelse, på nuværende tidspunkt ikke findes nogen EU-harmonisering med hensyn til procedurerne for beskyttet indrejse og nogen juridisk ramme på EU-plan for humanitære visa, dvs. visa, der udstedes med henblik på at nå medlemsstaternes område for at søge international beskyttelse;
- B. der henviser til, at ifølge Domstolens dom af 7. marts 2017 i sag C-638/16 ⁽²⁾, X og X mod État belge, har medlemsstaterne i henhold til EU-lovgivningen ikke pligt til at udstede humanitære visa til personer, som ønsker at rejse ind på deres område for at søge asyl, men at de frit kan beslutte at gøre dette på baggrund af deres nationale lovgivning; der henviser til, at denne afgørelse fortolker gældende EU-ret, som kan blive ændret;
- C. der henviser til, at flere medlemsstater i øjeblikket har eller tidligere har haft nationale ordninger for udstedelse af humanitære visa eller opholdstilladelser for at sikre nationale procedurer for beskyttet indrejse for mennesker i nød;
- D. der henviser til, at antallet af personer, der gives adgang på grundlag af nationale procedurer for indrejse med henblik på humanitær beskyttelse eller genbosætning, fortsat er lavt i forhold til de globale behov, og at der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne; der henviser til, at anvendelsesområdet for de nationale procedurer for indrejse med henblik på humanitær beskyttelse og genbosætning er snævert defineret og, i tilfælde af genbosætning, er strengt forbundet med kriterierne for sårbarhed og registrering som flygtning hos De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge;
- E. der henviser til, at konsekvensen er, at anslået 90 % af dem, der har opnået international beskyttelse, er nået til Unionen ved hjælp af irregulære midler, hvilket har ført til deres stigmatisering inden ankomsten til medlemsstaternes ydre grænser;

⁽¹⁾ EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

⁽²⁾ Domstolens dom af 7. marts 2017, X og X mod État belge, C-638/16, ECLI:EU:C:2017:173.

Tirsdag den 11. december 2018

- F. der henviser til, at enlige kvinder, der rejser alene eller med børn, kvinder, der er familieforsørgere, gravide og ammende kvinder, personer med handicap, unge piger og ældre kvinder er blandt dem, der er særligt sårbare langs migrationsruterne til Europa, og som er udsat for særlig stor risiko for kønsbestemt vold såsom voldtægt og vold og for at være mål for smuglere og menneskehandlere med henblik på seksuel og økonomisk udnyttelse; der henviser til, at kvinder og piger desuden er tilbøjelige til at være mere sårbare over for alle former for udnyttelse, herunder arbejdsmæssig og seksuel udnyttelse langs migrationsruterne til Unionen, og ofte tvinges til overlevelsessex mod at kunne fortsætte deres rejse;
- G. der henviser til, at de menneskelige omkostninger ved disse politikker er anslået til mindst 30 000 døde ved Unionens grænser siden år 2000; der henviser til, at en EU-retlig ramme er absolut nødvendig som et middel til at håndtere det uacceptable tab af menneskeliv i Middelhavet og på migrationsruterne til Unionen, til oprigtigt at bekæmpe menneskesmugling, eksponering for menneskehandel, arbejdsmæssig udnyttelse og vold, til at forvalte ordentlig ankomst, værdig modtagelse og fair behandling af asylansøgninger og til at optimere medlemsstaternes og Unionens budget til asylprocedurer, grænsekontrol og eftersøgnings- og redningsaktioner samt til at opnå konsekvente praksisser i den gældende EU-ret på asylområdet;
- H. der henviser til, at Parlamentet har forsøgt at indføje bestemmelser i tråd hermed i sine ændringsforslag til forordning (EF) nr. 810/2009;
- I. der henviser til, at både Rådet og Kommissionen har afvist disse ændringsforslag blandt andet med den begrundelse, at disse bestemmelser ikke skulle medtages i forordning (EF) nr. 810/2009, fordi dens anvendelsesområde udelukkende dækker visa til kortvarigt ophold;
- J. der henviser til, at Parlamentet i lyset af Kommissionens passivitet derfor har besluttet at gå videre med udarbejdelsen af denne beslutning om humanitære visa;
- K. der henviser til, at der blev iværksat et intensivt arbejde, herunder med hjælp fra eksperter, med at udarbejde de henstillinger, der er vedlagt som bilag til denne beslutning;
1. anmoder Kommissionen om på grundlag af artikel 77, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) senest den 31. marts 2019 at fremsætte et forslag til en forordning om indførelse af et europæisk humanitært visum i overensstemmelse med henstillingerne i bilaget;
 2. mener, at medlemsstaterne bør have muligheden for at udstede et europæisk humanitært visum til personer, der søger international beskyttelse, således at disse personer får tilladelse til at rejse ind i den medlemsstat, der har udstedt visummet, udelukkende med det formål at indgive en ansøgning om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat;
 3. mener, at europæiske humanitære visa bør supplere og ikke erstatte de eksisterende nationale indrejseprocedurer i forbindelse med humanitær beskyttelse, genbosætningsprocedurer og spontane ansøgninger i henhold til international flygtningelovgivning, og at afgørelsen om at udstede europæiske humanitære visa fortsat bør henhøre under medlemsstaternes enekompetence;
 4. mener, at initiativer vedrørende europæiske humanitære visa ikke bør gribe ind i andre initiativer vedrørende migrationspolitikken, herunder initiativer, der tager sigte på at tackle de underliggende årsager til migration;
 5. understreger det presserende behov for sikre og lovlige adgangsveje til Unionen, hvoraf én af dem bør være det europæiske humanitære visa, hvilket også er særligt vigtigt set ud fra et ligestillingsperspektiv, da kvinder er særligt sårbare og derfor mere udsatte for seksuel og kønsbaseret vold langs ruterne og i modtagelsescentrene; understreger, at sårbar økonomi og andre former for afhængighed ofte bringer kvinder og piger i tredjelande i en situation, hvor det er endnu vanskeligere for dem end for mænd at søge asyl på sikker vis;
 6. finder, at en del af de forslagets finansielle følgevirkninger bør dækkes af Unionens almindelige budget som et praktisk udtryk for princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter, i overensstemmelse med artikel 80 i TEUF;

Tirsdag den 11. december 2018

7. pålægger sin formand at sende denne beslutning og henstillingerne i bilaget til Kommissionen og Rådet samt til de nationale parlamenter, Den Europæiske Unions Domstol, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Det Europæiske Asylstøttekontor, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

Tirsdag den 11. december 2018

BILAG TIL BESLUTNINGEN:

HENSTILLINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF DET FORSLAG, DER ANMODES OM

Europa-Parlamentet mener, at den retsakt, som ønskes vedtaget, bør:

1. FORM OG TITEL PÅ DEN RETSAKT, DER SKAL VEDTAGES

- være en særskilt retsakt, der vedtages i form af en forordning med titlen »Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et europæisk humanitært visum«,

2. RETSGRUNDLAG

- have artikel 77, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som retsgrundlag,

3. BEGRUNDELSE

- være begrundet af:
 - det nuværende retlige tomrum i EU-retten, som ud over genbosætningsprocedurerne for sårbare flygtninge ikke fastsætter procedurer i EU-retten hverken på visum-, grænse- eller asylområdet for så vidt angår adgang til medlemsstaternes område for personer, der søger beskyttelse, idet ca. 90 % af de personer, som efterfølgende anerkendes som flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, når medlemsstaternes område irregulært ⁽¹⁾, ofte gennem livstruende ruter,
 - risikoen for fragmentering, i takt med at medlemsstaterne i stigende grad opretter deres egne programmer for indrejse af humanitære årsager og deres egne procedurer, hvilket går imod det generelle mål i henhold til artikel 78, stk. 1, i TEUF om at udforme en fælles politik for asyl og subsidiær og midlertidig beskyttelse og ligeledes medfører risiko for, at disse forskellige ordninger undergraver den ensartede anvendelse af de fælles bestemmelser om tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område, som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 ⁽²⁾ og (EU) 2016/399 ⁽³⁾,
 - de høje menneskelige, men også sociale, økonomiske og budgetmæssige omkostninger, der er forbundet med status quo for de berørte tredjelandsstatsborgere (smuglergebyrer, risiko for menneskehandel og udnyttelse, risiko for forfølgelse, dødsrisiko og risiko for mishandling mv.) og for medlemsstaterne og Unionen (høje budgetter for eftersøgnings- og redningsaktioner, herunder til privat skibsfart, beskyttelse af grænserne, samarbejde med tredjelande, asylprocedurer og eventuel tilbagevenden i tilfælde af afviste ansøgninger om international beskyttelse samt bekæmpelse af organiseret kriminalitet, ulovlig handel og smugleri mv.),
 - merværdien af EU-tiltag med hensyn til at sikre overholdelse af Unionens værdier, herunder de grundlæggende rettigheder, gensidig tillid mellem medlemsstaterne og tillid til systemet fra asylansøgere side, retssikkerhed, forudsigelighed og ensartet anvendelse og gennemførelse af reglerne, opnåelse af stordriftsfordele og mindskelse af de ovennævnte omkostninger ved status quo,
 - minde om, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU ⁽⁴⁾ og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 ⁽⁵⁾ kun finder anvendelse på medlemsstaternes område, samtidig med at asylansøgere på nuværende tidspunkt ikke har tilstrækkelige retlige muligheder for at nå frem til dette område,

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

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeksen) (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 60).

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

Tirsdag den 11. december 2018

- erindre om, at bestemmelserne i Unionens fælles europæiske asylsystem finder anvendelse efter indgivelse af en asylansøgning i en medlemsstat,
- understrege, at et afslag på en ansøgning om et europæisk humanitært visum ikke har nogen indflydelse på retten til at søge asyl i Unionen og heller ikke hindrer ansøgeren i at komme ind under andre tilgængelige beskyttelsesordninger,

4. ALMINDELIGE BESTEMMELSER

- have som mål at fastsætte bestemmelser om de procedurer og betingelser, under hvilke en medlemsstat må udstede et europæisk humanitært visum til personer, der søger international beskyttelse, således at disse personer får tilladelse til at rejse ind i den medlemsstat, der har udstedt visummet, udelukkende med det formål at indgive en ansøgning om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat,
- i sit anvendelsesområde omfatte tredjelandstatsborgere, der skal være i besiddelse af et visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 ⁽¹⁾, og hvis påstande om udsættelse for eller risiko for forfølgelse som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU ⁽²⁾ er tydeligt underbyggede, men som ikke allerede er i en genbosætningsprocess som fastlagt i de nationale genbosætningsordninger eller i den foreslåede forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 ⁽³⁾ eller Rådets direktiv 2001/55/EF ⁽⁴⁾,
- fra sit anvendelsesområde udelukke familiemedlemmer, der ellers ville have ret til rettidig familiesammenføring i en medlemsstat i henhold til anden EU-lovgivning eller national lovgivning,

5. PROCEDURER FOR UDSTEDELSE AF HUMANITÆRE VISA

- fastsætte, at sådanne visumansøgninger kan indgives direkte, elektronisk eller skriftligt, på alle medlemsstaternes konsulater eller ambassader,
- fastsætte de praktiske betingelser for sådanne visumansøgninger, herunder for udfyldelse af et ansøgningskema, oplysninger om ansøgerens identitet, herunder biometriske identifikatorer, og angivelse af grunde til frygten for forfølgelse eller alvorlig overlast, der så vidt muligt dokumenteres,
- fastsætte, at ansøgeren om et sådant visum inviteres til en samtale (om nødvendigt med tolkebistand), som også kan gennemføres ved hjælp af lyd- og videokommunikation, der sikrer en passende grad af sikkerhed, sikring og fortrolighed,
- fastsætte, at de forelagte dokumenter vurderes, herunder i henseende til deres ægthed, af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed med passende viden og ekspertise vedrørende international beskyttelse,
- fastsætte, at ansøgninger om et sådant visum vurderes på grundlag af ansøgerens erklæring og samtale samt underbyggende dokumentation, hvis sådan forefindes, uden at der foretages en fuldstændig proces for tildeling af flygtningestatus,
- fastsætte, inden et sådant visum udstedes, at hver ansøger skal underkastes en sikkerhedsscreening via de relevante nationale databaser og EU-databaser under fuld overholdelse af de gældende databeskyttelsesbestemmelser for at sikre, at vedkommende ikke udgør en sikkerhedsrisiko,

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelandsstatsborgere, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelandsstatsborgere, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81 af 21.3.2001, s. 1).

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9).

⁽³⁾ 2016/0225(COD).

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12).

Tirsdag den 11. december 2018

- fastsætte, at der for sådanne visumansøgninger træffes afgørelse inden for 15 kalenderdage fra datoen for indgivelse af ansøgningen,
- fastsætte, at afgørelsen om ansøgningen meddeles ansøgeren i personlig, skriftlig og begrundet form,
- fastsætte, at en tredjelandstatsborger, der har modtaget afslag på en sådan visumansøgning, har mulighed for appel, sådan som det på nuværende tidspunkt er tilfældet, hvis der meddeles afslag på en visumansøgning om et kortvarigt ophold, eller der nægtes indrejse ved grænsen,

6. UDSTEDELSE AF ET HUMANITÆRT VISUM

- fastsætte, at sådanne visa udstedes i form af en selvklæbende mærkat og medtages i visuminformationssystemet,
- fastsætte, at indehaveren af et humanitært visum, så snart det er udstedt, gives tilladelse til at rejse ind i den medlemsstat, der har udstedt visummet, udelukkende med det formål at indgive en ansøgning om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat,

7. ADMINISTRATION OG ORGANISATION

- fastsætte, at ansøgninger om et sådant visum vurderes af behørigt uddannet personale,
- fastsætte, at disse medarbejdere enten kan være udstationeret på ambassader eller konsulater eller befinde sig i medlemsstaterne, i hvilket tilfælde ansøgningerne fremsendes elektronisk og samtalerne gennemføres på afstand,
- fastsætte, at visse aspekter af processen, der ikke indebærer forhåndsudvælgelse af sager, vurdering eller nogen form for beslutningstagning, kan forvaltes af eksterne tjenesteydere, herunder tilvejebringelse af oplysninger, forvaltning af samtaleindkaldelser og indsamling af biometriske identifikatorer,
- fastsætte, at der træffes passende foranstaltninger for at sikre databeskyttelse, datasikkerhed og fortrolighed for så vidt angår udveksling af oplysninger,
- fastsætte, at medlemsstaterne samarbejder med hinanden, EU-agenturerne, internationale organisationer, statslige og ikkestatslige organisationer samt andre relevante interessenter for at sikre en harmoniseret anvendelse,
- fastsætte, at oplysningerne om procedurerne og betingelserne for at få et sådant visum samt om betingelserne og procedurerne for at opnå international beskyttelse på medlemsstaternes område gøres bredt tilgængelige, herunder på webstederne for medlemsstaternes ambassader og konsulater og via Tjenesten for EU's Optræden Udadtil,

8. AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

- fastsætte, at der stilles betydelig finansiel støtte fra Fonden for Integreret Grænseforvaltning til rådighed for medlemsstaterne til dens gennemførelse,
- fastsætte, at en medlemsstat, der udsteder et sådant humanitært visum, har adgang til samme kompensation fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, som når en medlemsstat modtager en flygtning gennem EU-genbosætningsrammen,

9. ÆNDRING AF ANDRE RETSAKTER

- fremsætte ændringsforslag til:
- forordning (EF) nr. 810/2009 for at præcisere, at for de personer, der søger international beskyttelse, gælder bestemmelserne i forordningen om indførelse af et europæisk humanitært visum,

Tirsdag den 11. december 2018

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008⁽¹⁾ med henblik på at sørge for, at ansøgninger om humanitært visum indføres i visuminformationssystemet,
- forordning (EU) 2016/399 med henblik på at tilpasse indrejsebetingelserne for personer, der har fået et europæisk humanitært visum,
- Fonden for Integreret Grænseforvaltning med henblik på at yde støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af forordningen om indførelse af et europæisk humanitært visum,
- artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser⁽²⁾ og Rådets direktiv 2001/51/EF⁽³⁾ med henblik på at undtage transportvirksomheder, som transporterer tredjelandstatsborgere, fra ansvar, forpligtelser og sanktioner, når de involverede tredjelandstatsborgere erklærer, at de har til hensigt at søge international eller humanitær beskyttelse på medlemsstaternes område.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60).

⁽²⁾ EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

⁽³⁾ Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 (EFT L 187 af 10.7.2001, s. 45).