



---

## AANGENOMEN TEKSTEN

---

### **P8\_TA(2018)0494**

#### **Humanitaire visa**

#### **Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2018 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende humanitaire visa (2018/2271(INL))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
  - gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 4, 18 en 19,
  - gezien het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, zoals ondertekend te Genève op 28 juli 1951, en het bijbehorende protocol van 1967,
  - gezien Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode<sup>1</sup>,
  - gezien het mondiaal pact van de Verenigde Naties inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie en het mondiaal pact van de Verenigde Naties inzake vluchtelingen, overeengekomen na de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten die met eenparigheid van stemmen op 19 september 2016 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen,
  - gezien de beoordeling van de Europese meerwaarde inzake humanitaire visa, opgesteld door de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement,
  - gezien de artikelen 46 en 52 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A8-0423/2018),
- A. overwegende dat er, ondanks talrijke aankondigingen van en verzoeken om veilige en legale trajecten die toegang bieden tot Europees grondgebied voor personen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen, momenteel nog geen sprake is van een geharmoniseerde EU-aanpak op het gebied van de procedures voor beschermde toegang, en evenmin sprake is van een wettelijk kader op EU-niveau inzake humanitaire

---

<sup>1</sup> PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1.

visa, d.w.z. visa die bedoeld zijn om een persoon toegang te bieden tot het grondgebied van de Unie, zodat deze daar een verzoek om internationale bescherming kan indienen;

- B. overwegende dat volgens het arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2017 in zaak C-638/16<sup>1</sup>, X en X/Belgische Staat, de lidstaten krachtens het recht van de Unie niet gehouden zijn om humanitaire visa te verlenen aan personen die toegang tot het grondgebied van hun lidstaat wensen met de bedoeling om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, maar dat het de lidstaten vrijstaat om dat op grond van het nationale recht te doen; overwegende dat met dit arrest het bestaande Unierecht wordt uitgelegd, dat kan worden gewijzigd;
- C. overwegende dat diverse lidstaten momenteel nationale regelingen kennen voor de afgifte van humanitaire visa of verblijfsvergunningen, of dergelijke regelingen hebben gekend, en dus voorzien in nationale procedures voor beschermde toegang voor mensen in nood;
- D. overwegende dat het aantal personen dat op basis van nationale procedures voor beschermde toegang met het oog op humanitaire bescherming of via hervestiging wordt toegelaten nog altijd zeer gering is vergeleken met de mondiale behoefte, en dat er in dit verband sprake is van grote verschillen tussen de lidstaten; overwegende dat de reikwijdte van de nationale procedures voor binnenkomst om humanitaire redenen en hervestiging zeer restrictief is omschreven en dat hervestiging gebonden is aan strenge criteria inzake kwetsbaarheid en registratie als vluchteling bij het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen;
- E. overwegende dat daarom naar schatting 90 % van de personen die internationale bescherming genieten, de Unie op irreguliere wijze heeft bereikt, waardoor deze personen al gestigmatiseerd worden voordat ze de buitengrenzen van de lidstaten zelfs maar hebben bereikt;
- F. overwegende dat alleenreizende vrouwen met of zonder kinderen, vrouwelijke gezinshoofden, zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven, personen met een handicap, tienermeisjes en oudere vrouwen behoren tot de meest kwetsbare groepen op de migratieroutes naar Europa, en dat deze groepen een groter risico lopen op gendergerelateerd geweld, zoals verkrachting, misbruik of seksuele of economische uitbuiting door mensensmokkelaars of -handelaren; overwegende dat vrouwen en meisjes bovendien in het algemeen meer risico lopen het slachtoffer te worden van diverse vormen van uitbuiting, met inbegrip van arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting, langs de migratieroutes naar de Unie, en dikwijls worden gedwongen tot overlevingsseks in ruil voor het voortzetten van hun reis;
- G. overwegende dat dit beleid sinds het jaar 2000 aan de grenzen van de Unie naar schatting al aan minstens 30 000 personen het leven heeft gekost; overwegende dat het dringend noodzakelijk is dat de Unie voorziet in een rechtskader om het onaanvaardbare dodental in het Middellandse Zeegebied en op de migratieroutes naar de Unie aan te pakken, om mensensmokkel, mensenhandel, arbeidsuitbuiting en geweld daadwerkelijk te bestrijden, om ervoor te zorgen dat personen die asiel aanvragen op behoorlijke wijze de EU kunnen inreizen en op waardige wijze worden ontvangen en dat asielaanvragen

---

<sup>1</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2017, *X en X/Belgische Staat*, C-638/16, ECLI:EU:C:2017:173.

eerlijk worden behandeld, dat er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor asiel, asielprocedures, grenscontroles en opsporings- en reddingsactiviteiten, en dat het acquis van de Unie inzake asiel op uniforme wijze wordt toegepast;

- H. overwegende dat het Parlement heeft geprobeerd om bepalingen met die strekking in Verordening (EG) nr. 810/2009 op te nemen en in dat kader amendementen heeft ingediend;
  - I. overwegende dat deze amendementen door zowel de Raad als de Commissie zijn verworpen, onder meer met als argument dat dergelijke bepalingen niet in Verordening (EG) nr. 810/2009 thuishoren omdat die alleen van toepassing is op visa voor kort verblijf;
  - J. overwegende dat de passiviteit van de Commissie voor het Parlement aanleiding was om onderhavige resolutie over humanitaire visa op te stellen;
  - K. overwegende dat intensief is gewerkt, onder meer met de hulp van deskundigen, aan de opstelling van de aanbevelingen in de bijlage bij deze resolutie;
1. verzoekt de Commissie om overeenkomstig artikel 77, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) uiterlijk op 31 maart 2019 een voorstel in te dienen voor een verordening betreffende de instelling van een Europees humanitair visum, aan de hand van de aanbevelingen in de bijlage hierbij;
  2. is van mening dat de lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om Europese humanitaire visa af te geven aan personen die internationale bescherming zoeken, teneinde die personen het recht te geven om het grondgebied van de lidstaat die het visum heeft afgegeven binnen te reizen met als enig doel om in die lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen;
  3. is van mening dat Europese humanitaire visa een aanvulling moeten vormen op de bestaande nationale procedures voor toegang met het oog op humanitaire bescherming, hervestigingsprocedures en spontane asielaanvragen overeenkomstig het internationale vluchtelingenrecht, maar daar niet in de plaats van mogen treden, en dat de besluitvorming inzake afgifte van Europese humanitaire visa onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten moet blijven vallen;
  4. is van mening dat initiatieven op het gebied van Europese humanitaire visa geen afbreuk mogen doen aan andere initiatieven op het gebied van migratiebeleid, waaronder initiatieven die gericht zijn op de aanpak van de onderliggende oorzaken van migratie;
  5. wijst op de dringende behoefte aan veilige en legale manieren om toegang te verkrijgen tot de Unie, waarvan de invoering van humanitaire visa er één moet zijn, met name ook vanuit genderperspectief omdat vrouwen bijzonder kwetsbaar zijn en bijgevolg een groter risico lopen om langs routes en in opvangcentra het slachtoffer te worden van seksueel of gendergerelateerd geweld; benadrukt dat vrouwen en meisjes uit derde landen vaak in een kwetsbare economische situatie verkeren of te maken hebben met andere vormen van afhankelijkheid en daardoor meer moeite hebben dan mannen om veilig asiel aan te vragen;

6. is van mening dat een deel van de financiële gevolgen van dit voorstel gedekt moeten worden door de algemene begroting van de Unie, om op die manier daadwerkelijk uitdrukking te geven aan de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, ook op financieel vlak, tussen de lidstaten, zoals neergelegd in artikel 80 VWEU;
7. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en de bijbehorende aanbevelingen te doen toekomen aan de Commissie en de Raad, alsmede aan de nationale parlementen, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Dienst voor extern optreden, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, het Europees Grens- en kustwachtagentschap, het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

**BIJLAGE BIJ DE RESOLUTIE:  
AANBEVELINGEN BETREFFENDE DE INHOUD VAN  
HET VERLANGDE VOORSTEL**

Het Europees Parlement is van mening dat de vast te stellen wetgevingshandeling:

**1. VORM EN TITEL VAN HET VAST TE STELLEN INSTRUMENT**

- een afzonderlijke rechtshandeling moet zijn, die wordt vastgesteld in de vorm van een verordening getiteld "Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europees humanitair visum",

**2. RECHTSGROND**

- artikel 77, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrond moet hebben,

**3. RECHTVAARDIGING**

- gerechtvaardigd wordt door:
  - de huidige juridische leemte in het recht van de Unie, aangezien dat niet voorziet in hervestigingsprocedures ten behoeve van kwetsbare vluchtelingen en evenmin in procedures, noch in het *acquis* inzake visa, noch in het *acquis* inzake grenzen of asiel, voor de toelating van personen die bescherming zoeken tot het grondgebied van de lidstaten, waardoor naar schatting 90 % van de personen die later als vluchteling of begunstigde van subsidiaire bescherming worden erkend, het grondgebied van de lidstaten op irreguliere wijze bereikt<sup>1</sup>, vaak via levensbedreigende routes,
  - het risico van versnippering, aangezien de lidstaten in toenemende mate hun eigen programma's en procedures voor toelating op humanitaire gronden opstellen, hetgeen in strijd is met de algemene doelstelling van artikel 78, lid 1, VWEU om een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming te ontwikkelen, en tevens het risico met zich meebrengt dat deze verschillende regelingen de uniforme toepassing ondermijnen van de gemeenschappelijke bepalingen betreffende de toegang van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 810/2009<sup>2</sup> en Verordening (EU) 2016/399<sup>3</sup> van het Europees Parlement en de Raad,

---

<sup>1</sup> HEIN / DONATO (CIR) 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe, blz. 17.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

- de hoge kosten, zowel in menselijk als in sociaal, economisch en budgettair opzicht, van de huidige situatie voor de betrokken onderdanen van derde landen (betaling van smokkelaars, risico van mensenhandel en uitbuiting, risico van vervolging, risico van overlijden en mishandeling enz.), en voor de lidstaten en de Unie (hoge kosten voor opsporing en redding, onder meer voor particuliere scheepvaart, grensbewaking, samenwerking met derde landen, asielprocedures en mogelijk terugkeer in geval van afgewezen verzoeken om internationale bescherming, de strijd tegen georganiseerde misdaad, mensenhandel en -smokkel enz.),
- de meerwaarde van optreden door de Unie, in de vorm van toezicht op de naleving van de waarden van de Unie, waaronder de grondrechten, wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en vertrouwen van asielzoekers in het systeem, rechtszekerheid, voorspelbaarheid, uniforme toepassing en uitvoering van regels, het realiseren van schaalvoordelen en vermindering van de hierboven genoemde kosten in verband met de huidige situatie,
- moet herinneren aan het feit dat Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup> en Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup> alleen van toepassing zijn op het grondgebied van de lidstaten, terwijl er op dit moment onvoldoende legale manieren voor asielzoekers zijn om dat grondgebied te bereiken,
- moet herinneren aan het feit dat na indiening van een asielaanvraag in een lidstaat de bepalingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel van toepassing zijn,
- moet benadrukken dat afwijzing van een aanvraag voor een Europees humanitair visum geen gevolgen heeft voor het recht om asiel aan te vragen in de Unie en de aanvrager er ook niet van weerhoudt om via een andere regeling om bescherming te verzoeken,

#### **4. ALGEMENE BEPALINGEN**

- ten doel moet hebben bepalingen vast te stellen betreffende de procedures en voorwaarden volgens welke een lidstaat een Europees humanitair visum mag afgeven aan personen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen, teneinde die personen het recht te geven om het grondgebied van de lidstaat die het visum heeft

---

<sup>3</sup> Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

<sup>1</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60).

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

afgegeven binnen te reizen met als enig doel om in die lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen,

- van toepassing moet zijn op onderdanen van derde landen die bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad<sup>1</sup>, en wier verklaringen inzake blootstelling aan of het risico van vervolging zoals bedoeld in Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup> kennelijk gegrond zijn, maar die nog niet deelnemen aan een hervestigingsprocedure op grond van een nationale hervestigingsregeling of overeenkomstig de voorgestelde verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad<sup>3</sup> of Richtlijn 2001/55/EG van de Raad<sup>4</sup>,
- van haar toepassingsgebied gezinsleden moet uitsluiten die anders het recht zouden hebben zich op grond van andere rechtshandelingen van de Unie of van de lidstaten binnen tijdig bij hun gezin in een lidstaat te voegen,

## **5. PROCEDURES VOOR DE AFGIFTE VAN HUMANITAIRE VISA**

- moet bepalen dat dergelijke visumaanvragen rechtstreeks, langs elektronische weg of schriftelijk, bij een consulaat of ambassade van de lidstaten kunnen worden ingediend,
- moet voorzien in praktische regels voor deze visumaanvragen, onder meer inzake het invullen van een aanvraagformulier, het verstrekken van informatie over de identiteit van de aanvrager, waaronder biometrische kenmerken, en het vermelden van de redenen, zo goed mogelijk gedocumenteerd, die aan de vrees voor vervolging of ernstige schade ten grondslag liggen,
- moet bepalen dat de aanvrager van een dergelijk visum wordt uitgenodigd voor een interview (indien noodzakelijk bijgestaan door een tolk), dat met behulp van audio- en videocommunicatie ook op afstand kan plaatsvinden, waarbij een passend niveau van veiligheid, beveiliging en vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd,
- moet bepalen dat de overgelegde documenten worden beoordeeld, onder meer op hun

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1).

<sup>2</sup> Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9).

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

<sup>4</sup> Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

echtheid, door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige instantie met adequate kennis en deskundigheid op het gebied van internationale bescherming,

- moet bepalen dat aanvragen voor een dergelijk visum moeten worden beoordeeld op basis van de verklaring van de aanvrager, het interview en, indien voorhanden, ondersteunende documentatie, zonder evenwel de procedure voor het bepalen van de status volledig te doorlopen,
- moet bepalen dat elke aanvrager, voordat een dergelijk visum wordt afgegeven, aan de hand van gegevens uit de daarvoor beschikbare nationale en EU-databanken en met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen inzake gegevensbescherming, aan een veiligheidsonderzoek wordt onderworpen om na te gaan of de aanvrager geen veiligheidsrisico vormt,
- moet bepalen dat over dergelijke visumaanvragen een besluit wordt genomen binnen 15 kalenderdagen na de datum van indiening van de aanvraag,
- moet bepalen dat op de aanvraag een individueel besluit wordt genomen, dat schriftelijk en met vermelding van de daaraan ten grondslag liggende redenen aan de aanvrager wordt meegedeeld,
- moet bepalen dat een onderdaan van een derde land wiens visumaanvraag is afgewezen de mogelijkheid heeft om in beroep te gaan, zoals momenteel ook mogelijk is in geval van weigering van een visum voor kort verblijf of weigering van toegang aan de grens,

## **6. AFGIFTE VAN HUMANITAIRE VISA**

- moet bepalen dat dergelijke visa worden afgegeven in de vorm van een gemeenschappelijke sticker en opgenomen worden in het Visuminformatiesysteem,
- moet bepalen dat, zodra een humanitair visum is afgegeven, de houder ervan het recht heeft om het grondgebied van de lidstaat die het visum heeft afgegeven binnen te reizen met als enig doel om in die lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen,

## **7. ADMINISTRATIEF BEHEER EN ORGANISATIE**

- moet bepalen dat aanvragen voor een dergelijk visum worden beoordeeld door naar behoren opgeleid personeel,
- moet bepalen dat dit personeel kan worden gestationeerd op ambassades of consulaten of in de lidstaten, in welk geval aanvragen elektronisch worden doorgezonden en interviews op afstand plaatsvinden,
- moet bepalen dat bepaalde aspecten van het proces, doch niet de voorselectie van zaken of beoordeling of besluitvorming van welke aard dan ook, kunnen worden beheerd door externe dienstverleners, waaronder het verstrekken van informatie, het plannen voor interviews en het verzamelen van biometrische kenmerken,



- moet bepalen dat er passende maatregelen worden genomen om de gegevensbescherming, gegevensbeveiliging en vertrouwelijkheid van communicatie te waarborgen,
- moet bepalen dat de lidstaten met elkaar samenwerken, alsook met de agentschappen van de Unie, internationale organisaties, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties en andere belanghebbenden, om een geharmoniseerde toepassing te waarborgen,
- moet bepalen dat er op ruime schaal informatie ter beschikking wordt gesteld over de procedures en voorwaarden voor de afgifte van een dergelijk visum en over de voorwaarden en procedures voor het verkrijgen van internationale bescherming op het grondgebied van de lidstaten, onder meer op de websites van de ambassades en consulaten van de lidstaten en via de Europese Dienst voor extern optreden,

## **8. SLOTBEPALINGEN**

- moet bepalen dat er voor de uitvoering aanzienlijke financiële steun uit het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld,
- moet bepalen dat lidstaten die een dergelijk humanitair visum verstrekken recht hebben op dezelfde compensatie uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie als lidstaten die een vluchteling opvangen via het EU-hervestigingskader,

## **9. WIJZIGING VAN ANDERE RECHTSHANDELINGEN**

- wijzigingen moet aanbrengen in:
  - Verordening (EG) nr. 810/2009, om te verduidelijken dat op personen die om internationale bescherming verzoeken de bepalingen van de verordening tot instelling van een Europees humanitair visum van toepassing zijn,
  - Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup>, om ervoor te zorgen dat aanvragen voor een Europees humanitair visum in het Visuminformatiesysteem worden opgenomen,
  - Verordening (EU) 2016/399, om de toegangsvoorwaarden voor personen die een Europees humanitair visum hebben verkregen, aan te passen,
  - het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, om de lidstaten financiering te verstrekken voor de tenuitvoerlegging van de verordening tot instelling van een Europees humanitair visum,

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

- artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen<sup>1</sup> en Richtlijn 2001/51/EG van de Raad<sup>2</sup> teneinde vervoerders van onderdanen van derde landen te vrijwaren van aansprakelijkheid, verplichtingen en sancties indien de betrokken onderdanen van derde landen hun voornemen om internationale of humanitaire bescherming aan te vragen op het grondgebied van de lidstaten kenbaar maken.

---

<sup>1</sup> PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.

<sup>2</sup> Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PB L 187 van 10.7.2001, blz. 45).