



ADVANCING THE RULE OF LAW

EMBERIJOG-VÉDŐK AZ EU SZAKPOLITIKÁJÁBAN: NÉHÁNY REFORMJAVASLAT

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ ÉS AJÁNLÁSOK

Annalisa Meloni, PhD, LLM, LLB
Jennifer Gaspar
Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood, JD, szerkesztő

FOGALMAK MAGYARÁZATA

HRD	Emberijog-védő
EU	Európai Unió
COHOM	Az Európai Unió Tanácsának emberi jogi munkacsoportja
SIS	Schengeni Információs Rendszer
MEV	Többszöri beutazásra jogosító vízum
LTV	Korlátozott területi érvényességű (vízumok)
AFSJ	A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség
CFSP	Az EU közös kül- és biztonságpolitikája
MFA	Külügyminisztérium
TEU	Az Európai Unióról szóló szerződés
VIS	Vízuminformációs Rendszer
LGBTI	Leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális

ELŐSZÓ

Ez a dokumentum és a benne szereplő ajánlások számos magánszemély és intézmény kollektív erőfeszítésének eredményei. Köszönettel tartozunk elsősorban az EU emberi jogokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetei képviselőinek, akik 2019. június 26-27-én és november 16-17-én Prágában összegyűltek, és tárgyaltak az emberjog-védők vízumreform javaslatairól. Szintén köszönettel tartozunk a felmérésben résztvevő különböző országokban lévő munkatársaknak, akik segítettek az emberjog-védők vízummal kapcsolatos felmérésének terjesztésében, melynek segítségével a projekt kulcsfontosságú adatait gyűjtöttük. Végül pedig hálásak vagyunk munkatársainknak, akik fáradhatatlanul és nagy veszélyeknek kitéve védik az emberi jogokat a saját hazájukban és nemzetközileg is. Őszintén reméljük, hogy a munkánk eredménye az Önök előnyére fog szolgálni.

Prága, 2019. november

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Több mint 120, önmagát emberjog-védőként azonosító személy¹ (HRD – tágabb értelemben véve olyan magánszemélyek, csoportok vagy társadalmi szervezetek, amelyek támogatják és védik az egyetemesen elismert emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat) kérdőívre adott válasza, valamint HRD-kkel az utazási- és vízumigénylési élményeikre vonatkozó mélyinterjúkból készített jogi kutatás alapján a jelen dokumentum azokat a jogi és gyakorlati akadályokat tárgyalja, amelyekkel a HRD-k szembesülnek, ha Európa területére belépésre jogosító vízumot igényelnek. A jogi háttér és a HRD-kre váró kihívások áttekintését követően ajánlások találhatók, hogy milyen változtatásokkal lehetne javítani a folyamatot, hogy jobban megfeleljen a hazájukban az emberi jogokért küzdő személyek igényeinek.

Európa perifériáján számos olyan ország található, amelyben a civil társadalom marginális jelentőségű, támadják és egyes esetekben törvényen kívül helyezik. Ezekben az országokban az emberi jogok védelmével továbbra is foglalkozó polgárok egyre növekvő nyomás alatt állnak, és gyakran saját maguk is áldozatává válnak az állam által támogatott közvetlen és közvetett erőszaknak, megfélemlítésnek, bebörtönzésnek, megfigyelésnek, és ez akár a halálukat is okozhatja. A körülmények fent említett rosszabbodására válaszul Európa hivatalos szakpolitikát alkotott a HRD-k támogatására, ideértve a mobilitásukat is Európa irányába és azon belül. Számos európai szervezet halasztási és vészhelyzeti segítségnyújtási programokat dolgozott ki, hogy ezen HRD-k számára lehetőséget adjon arra, hogy egymással és európai partnereikkel kapcsolatokat építsenek, és a munkájukkal járó erőteljes stressztől megóvják őket, illetve enyhítsék annak hatásait. Ahhoz, hogy a HRD-k ki tudják használni a különböző lehetőségeket és támogatási formákat Európában, megbízható hozzáféréssel

¹ A felmérés részletes eredményei itt találhatóak: hrd.ceeliinstitute.org

kell rendelkezniük érvényes schengeni vízumhoz, ami által az európai Schengeni-övezetbe és azon belül szabadon utazhatnak (az EU összes tagállamát, kivéve az Egyesült Királyságot és Írországot magában foglaló, határok nélküli terület kiegészülve Norvégiával, Izlanddal, Svájcjal és Liechtensteinnel).

Ebben az ügyben az EU jogi és szakpolitikai eljárásai összetettek, és tartalmaznak egy olyan eszközrendszert, amely a különféle érintett témákkal foglalkozik, melyek mindegyikére érvényes a következetesség követelménye. Elméletileg ennek a követelménynek kell gondoskodnia arról, hogy egyik terület szakpolitikája sem mond ellent valamelyik másíknak. Azonban a valóságban ezek az eszközök, és az ezek szerint megvalósuló gyakorlatok nem túl gyakran vannak összhangban. A dokumentum többféle intézkedést javasol az EU nem kormányzati szervezetei, a tagállamok és az EU intézményei részére, melyekkel elősegíthető a HRD-k vízumhoz jutása és az EU területén belüli utazása.

Ajánlások az EU nem kormányzati szervezetei részére

1. Következetes érdekérvényesítés a tagállamok külügyminisztériumaiban és belügyminisztériumaiban a HRD-kről, valamint a mobilitásuk és az EU-ba való bejutásuk fontosságáról.
Ideértve:
 - a. a bevándorlásért, biztonságért, jogért és rendért felelős belügyminisztériumokkal folytatott kapcsolatok erősítése és tájékoztatása
 - b. példátlan esetek és vízumokkal/utazásokkal kapcsolatos sikertörténetek bemutatása;
 - c. a tagállamok érintett nemzeti hatóságai számára emberi jogi képzések kidolgozása és megtartása
 - d. Kapcsolatok bővítése a tagállamok külügyminisztériumainak konzuli osztályaival
2. Kisebb nem kormányzati szervezetek esetén fontolóra kell venni az együttműködést nagyobb méretű nem kormányzati szervezetekkel a meghívólevelek küldésekor.
3. A HRD-k mobilitásának elősegítése EU-s szinten (az Európai Parlament tagországai), ideértve az ajánlások és történetek terjesztését.
4. A vízumok hozzáféréseinek gátjaival és a vízumok kibocsátásának rossz gyakorlatával kapcsolatos történetek kommunikálása a tömegtájékoztatás felé.
5. HRD-k folyamatos támogatása a vízumkérelmezési folyamatban (útmutatás, meghívólevelek, foglalások, stb.).
 - a. Az EU vízumkézikönyvének megismertetése a munkatársakkal
 - b. harmadik országokban lévő partnerek tájékoztatása a schengeni vízum kérelmezési folyamatáról (ideértve az EU vízumkézikönyvének terjesztését).
 - c. Ha szükséges, támogató leveleket kell küldeni az EU-ba utazni kívánó HRD-k személyazonosságának és jóhiszeműségének alátámasztására.

- d. Ha lehetséges, fel kell tüntetni a meghívó szövegében a támogatót (pl. EU-s finanszírozású programok).
 - e. A rendelkezésre álló ösztöndíj- és gyakornoki programok számának növelése az EU-ban, valamint a meghívási folyamat megkönnyítése/további megerősítése érdekében a kapcsolatok erősítése tudományos és kulturális intézményekkel.
 - f. Hosszú távú tervezés célként kitűzése a HRD-kre vonatkozóan többszörös meghívásokkal a többszöri beutazásra jogosító vízumok igénylésének megkönnyítése érdekében.
 - g. A vízumokkal kapcsolatosan a tagállamok vagy külső szolgáltatók által elkövetett súlyos visszaélések monitorozása és adatgyűjtése, ideértve a SIS riasztásaival kapcsolatosakat is.
 - h. Az Európai Bizottság tájékoztatása a rendszeresen előforduló súlyos visszaélésekről az esetleges kivizsgálás érdekében.
 - i. Fellebbezésben vagy bírósági eljárásban érintett HRD-k támogatásának fontolóra vétele.
 - a. Kapcsolatépítés a bevándorlással foglalkozó ügyvédekkel és szakértőkkel, akik támogatást tudnak nyújtani.
6. Szakmai kapcsolatok építése más emberi jogi hálózatokkal Európában, ideértve: Protect the Defenders, ICORN, Human Rights Cities Network.

Ajánlások a tagállamok részére

1. Az EU vízumkézikönyve és az Uniós Vízumkódex módosításainak támogatása szem előtt tartva a HRD-k EU-n belüli mobilitásával, a HRD-kre vonatkozó irányelvekkel, valamint a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül a HRD-kre elfogadott vízumkönnyítési álláspontokkal kapcsolatos előírások hatékony végrehajtásának megvalósulását.
2. A HRD-k vízumkönnyítési ügyének átfogóbb vizsgálata a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül.
3. Az Uniós Vízumkódexben szereplő mérlegelési lehetőség gyakorlása a HRD-k vízumszerzésének megkönnyítésére.
 - a. A konzulátusok utasítása, hogy a legkedvezőbb feltételeket és eljárásokat alkalmazzák a HRD-k vízumainak kibocsátásakor az átfutási idő, dokumentációs követelmények, díjak, többszöri beutazásra jogosító vízumok, elfogadhatóság, valamint a kérelmek és korlátozott területi érvényességű vízumok vizsgálatát illetően.
4. A helyi szintű schengeni együttműködés keretein belül és az uniós delegációk támogatásával a HRD-k vízumainak kibocsátásakor gyakorolt nemzeti szintű mérlegelési lehetőség koordinálása, valamint modellként alkalmazandó jó gyakorlatok meghatározása.

5. Szoros együttműködés az EU emberi jogi nem kormányzati szervezeteivel, erősen kapcsolódva a más országokban zajló intézkedésekhez a HRD-k mobilitásának kérdésében.
6. Megfelelő nemzeti tisztségviselők képzése, ami garantálja, hogy képesek felismerni a HRD-k különböző kategóriáit és támogatni őket.
7. Hozzáférhető vízumkibocsátási szolgáltatások biztosítása:
 - a. Konzulátusi lefedettség biztosítása harmadik országokban és régiókban. Ahol nem lehetséges a konzuli jelenlét, képviseleti megállapodások, illetve az együttműködést egyéb formáinak létrehozása.
 - b. Az EU-val vízummentességi megállapodást kötött országokban (Grúzia, Ukrajna, Moldova) a konzuli szolgálat újbóli létrehozásának megfontolása a harmadik országokból érkező HRD vízumkérelmekkel kapcsolatos igényekre tekintettel.
 - c. Irodák létrehozása a külügyminisztériumokban, melyek feladata, hogy a nem kormányzati szervezetekkel és HRD-kkel kapcsolatot folytassanak a vízumok kibocsátását érintően.
 - d. Az elektronikus vízumkérelmek bevezetésének felgyorsítása.
8. A vízumközpontokhoz és azok munkatársaihoz kapcsolódó biztonsági kockázatok és potenciális információ kiszivárgások fontolóra vétele – különösen olyan országokban, ahol az emberijog-védők és a civil társadalmi aktivisták a hatóságok jelentős nyomása alatt állnak.
 - a. Ha külső szolgáltatókat alkalmaznak egy harmadik országban, ahol egy tagállam képviselettel rendelkezik vagy konzulja van jelen, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a vízumkérelmeket közvetlenül a konzulátuson adják be.
9. A külső szolgáltatók tevékenységeinek szoros felügyelete, biztosítva, hogy teljes mértékben tiszteletben tartják a tagállamokkal folytatott együttműködésüket szabályozó jogi előírásokat a Vízumkódex 10. mellékletében leírtak szerint.
 - a. A külső szolgáltatók ellátása egyértelmű utasításokkal, amelyek teljes mértékben megfelelnek a Vízumkódex és a vonatkozó uniós jogszabályok előírásainak.
 - b. Gondoskodni arról, hogy a külső szolgáltatók megfelelő képzettséggel rendelkeznek a feladataiknak a Vízumkódex és a vonatkozó uniós jogszabályok előírásai szerinti teljesítéséhez.
 - c. A külső szolgáltatók magatartásával kapcsolatos megfelelő eljárás biztosítása újonnan bevezetett kötelezettségének teljes körű végrehajtása.

10. Több uniós finanszírozású menedékprogram bevezetésének támogatása a HRD-k részére az uniós delegációk támogatásával, valamint gondoskodni róla, hogy ezek, valamint a tagállamok által finanszírozott civil társadalmi programok és a vízümpolitika hatékonyan koordinálva vannak.
 - a. Együttműködés az uniós emberjogvédő-mechanizmussal (ProtectDefenders.eu).
 - b. A Menedékvárosok kezdeményezés, a Human Rights Cities Network és az ICORN megismerése, mint a jó gyakorlat példái.
11. Gondoskodni róla, hogy hatásos jogi segítség áll rendelkezésre a tájékoztatáshoz, hozzáféréshez, helyesbítéshez és törléshez való jog gyakorlásához a beléptetés megtagadását célzó SIS riasztások, valamint a vízümkérelmek elutasítási határozataira vonatkozó fellebbezések tekintetében.
12. Megfigyelni, hogy a beléptetés megtagadását célzó SIS riasztások teljesítik az arányosság elvét, és egyedi elbíráláson alapulnak, valamint képzés biztosítása ebben a tekintetben az érintett nemzeti hatóságok részére.
13. A nem schengeni tagállamok esetén az összes vonatkozó ajánlás alkalmazása a nemzeti vízümpolitikában.

Ajánlások az EU intézményei részére

1. A Vízümbizottság által támogatott Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács lássa el utasításokkal az uniós vízümkézikönyvet a HRD-k és családtagjaik számára nyújtott könnyítésekkel kapcsolatban a tagállamok általi mérlegelési lehetőség, valamint az uniós Vízümkódex vonatkozó feltételei értelmezésének kontextusában az átfutási idők, (különösen a pénzügyi stabilitást/jövedelmet/hivatalos munkaviszonyt, büntetett előélet és családi kapcsolatokat érintő) dokumentációs követelmények, díjak, többszöri beutazásra jogosító vízümok, elfogadhatóság és kérelmek, valamint korlátozott területi érvényességű vízümok vizsgálata vonatkozásában
2. A HRD-k mobilitásának és uniós beutazásának fontosságát erősen helyeselni kell a HRD-k uniós támogatásának kontextusában, az EU emberi jogokkal kapcsolatos külpolitikája részeként.
 - a. A Tanács elnökségének kulcsfontosságú szerepet kell játszania a folyamat támogatásában.
3. Dolgozni kell a vízümokkal, elsősorban a Vízümkódexszel kapcsolatos jogi eszközök módosításának érvénybe léptetésén.
 - a. Foglalkozni kell a szakpolitika felhasználóbarát jellegének és emberi jogi megfelelésségének és irányultságának hiányosságáival.

- b. Könnyítéseket kell bevezetni a HRD-kkel kapcsolatosan a HRD egyértelmű meghatározása alapján, amit a közös kül- és biztonságpolitika és uniós missziók adatai szerint dolgoznak ki és alkalmaznak, és érinti a tagállamok bevándorlási kockázatokkal és a rendszerrel való visszaéléssel kapcsolatos aggodalmait.
4. A COHOM tegyen javaslatokat a Tanácsnak a HRD-k mobilitásának ügyében az uniós delegációktól kapott információk alapján, és segítse elő a mobilitást javító intézkedések integrálását a vonatkozó uniós szakpolitikákba és intézkedésekbe.
5. Az Európai Bizottságnak folyamatosan monitoroznia kell, hogy a tagállamok teljesítik-e a vízumokkal kapcsolatos jogi előírásokat, a SIS rendeletet a határellenőrzések terén, valamint az egyéb vonatkozó uniós törvényeket, ideértve a az Európai Unió Alapjogi Chartáját.
 - a. Különösképpen monitorozni kell a tagállamokban a tájékoztatáshoz, hozzáféréshez, helyesbítéshez és törléshez való jog gyakorlásához a beléptetés megtagadását célzó SIS riasztások, valamint a vízumkérelmek elutasítási határozataira vonatkozó fellebbezések tekintetében érvényes hatékony nemzeti jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állását.
 - b. Jogsértési eljárásokat kell kezdeményezni, amennyiben szükséges.
6. Az uniós delegációk (vagy tagállamok követségei) által a HRD-k számára biztosított „fókuszpontok” vagy kapcsolattartási tisztségviselőknek tárgyalásokat kell folytatniuk a konzulátusokkal a HRD-k vízumairól és a helyi szintű schengeni együttműködésben való részvételről.