



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.10.2009
KOM(2009) 562 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om Canadas genindførelse af visumpligt for tjekkiske statsborgere, jf. artikel 1, stk. 4, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 851/2005 med hensyn til gensidighedsmekanismen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Genindførelse af visumpligt den 14. juli 2009.....	3
3.	Foranstaltninger, der er truffet efter genindførelsen af visumpligt den 14. juli 2009..	4
3.1.	Canadas holdning	5
3.1.1.	Asylansøgninger.....	5
3.1.2.	Visumansøgningsprocedure	6
3.1.3.	Overtrædelse af indvandringsreglerne	6
3.2.	Tjekkiets holdning.....	7
3.2.1.	Asylansøgninger.....	7
3.2.2.	Visumansøgningsprocedure	7
3.3.	Canadisk-tjekkisk ekspertarbejdsgruppe.....	8
4.	Vurdering	8
5.	Konklusion	9

1. INDLEDNING

Den 14. juli 2009 meddelte Tjekkiet Kommissionen og Rådet i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001, ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 851/2005, at Canada fra 14. juli 2009 ensidigt har indført visumpligt for tjekkiske statsborgere. Denne meddelelse blev offentliggjort i EU-Tidende den 6. august 2009¹, hvilket i medfør af artikel 1, stk. 4, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001, ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 851/2005, betyder, at Kommissionen inden 90 dage fra offentliggørelsen skal rapportere til Rådet, dvs. inden 6. november 2009.

I denne rapport gøres der status over de foranstaltninger, Kommissionen har truffet efter meddelelsen.

2. GENINDFØRELSE AF VISUMPLIGT DEN 14. JULI 2009

Som nævnt i den fjerde rapport om gensidighed med hensyn til visumfritagelse², ophævede Canada visumpligten for tjekkiske statsborgere den 31. oktober 2007.

Den 13. juli 2009 meddelte de canadiske myndigheder de tjekkiske myndigheder via flere kanaler, bl.a. en formel diplomatisk note, at visumpligten ville blive genindført for tjekkiske statsborgere fra den efterfølgende dag.

I en pressemeddelelse meddelte det canadiske ministerium for statsborgerskab og indvandring (Citizenship and Immigration Canada, CIC) den 13. juli 2009 følgende:

Fra kl. 00.01 EDT den 14. juli 2009 skal tjekkiske statsborgere have visum for at indrejse i Canada, har ministeren for statsborgerskab, indvandring og multikulturalisme, Jason Kenney, i dag meddelt. I de første 48 timer kan tjekkiske statsborgere ansøge om indrejse ved ankomsten til Canada. Efter kl. 23.59 EDT den 15. juli 2009 skal de have et visum.

Siden visumpligten for tjekkiske statsborgere blev ophævet i oktober 2007, er der indkommet næsten 3 000 asylansøgninger fra tjekkiske statsborgere mod færre end fem i 2006. Tjekkiet er nu det land, hvorfra der kommer næstflest asylansøgninger. Den relative høje godkendelsesprocent for asylansøgninger fra Tjekkiet dækker over det foruroligende forhold, at mere end halvdelen af ansøgningerne opgives eller trækkes tilbage, inden Immigration and Refugee Board har truffet endelig afgørelse, hvilket tyder på, at mange af ansøgerne ikke reelt er flygtninge³.

...

¹ EUT C 184 af 6.8.2009, s. 2.

² KOM(2008) 486 endelig/2, s. 6.

³ I den første rapport om gensidighed med hensyn til visumfritagelse (KOM(2006) 3 endelig, s. 14, fodnote 13) fremhævede Kommissionen, at "Canada ophævede visumpligten for Tjekkiet i 1996. Visumpligten blev imidlertid genindført for Tjekkiet i 1997på grund af tilstrømningen af asylansøgere fra disse lande. De canadiske myndigheder understregede, at der er behov for grundige evalueringer, før visumpligten kan ophæves igen, for at undgå, at en sådan situation gentager sig."

Canada tager regelmæssigt sin visumpolitik over for andre lande op til fornyet behandling. Landene er klar over, at hvis de ikke opfylder betingelserne for visumfritagelse, kan der indføres visumpligt.

Det betyder, at mange tjekkiske statsborgere, der ønsker at rejse til Canada, først skal ansøge om et midlertidigt opholdsvisum og opfylde kravene hertil for at få et sådant. Det er op til ansøgeren at overbevise den visumansvarlige om, at deres besøg i Canada er midlertidigt, at de ikke vil blive længere i Canada, end de har lov til, at de har tilstrækkelig mange penge til at dække udgifterne under deres ophold i Canada, at de er ved godt helbred, at de har en ren straffeattest, og at de ikke udgør en sikkerhedsrisiko for canadiske statsborgere. Disse krav er de samme for alle, der ønsker at besøge Canada.

Tjekkiske asylansøgere skal indgive deres ansøgning til det canadiske visumkontor i Wien, Østrig, der på nuværende tidspunkt betjener statsborgere fra en række andre europæiske lande.

Samme dag indførte Canada også visumpligt for mexicanske statsborgere. Også i dette tilfælde skyldtes det hovedsageligt det store antal asylansøgninger fra Mexico, som er det land, hvorfra der kommer flest asylansøgninger i Canada.

Det stigende antal tjekkiske asylansøgninger – de fleste fra romaer - i Canada er blevet drøftet gentagne gange på møder mellem de canadiske og de tjekkiske myndigheder, siden visumpligten blev ophævet den 1. november 2007, navnlig op til genindførelsen af visumpligten den 14. juli 2009.

3. FORANSTALTNINGER, DER ER TRUFFET EFTER GENINDFØRELSEN AF VISUMPLIGT DEN 14. JULI 2009

Den 20. juli 2009 meddelte Tjekkiet Kommissionen og Rådet, at Tjekkiet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 fra 16. juli 2009 havde indført visumpligt for indehavere af canadiske diplomat- og tjenestepas.

Canadas genindførelse af visumpligt for tjekkiske statsborgere er blevet drøftet i Rådet ved adskillige lejligheder: på Rådets møde (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 27. juli 2009 og den 14. september 2009, på Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 21. september 2009 og på De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) møde den 23. juli 2009. Ved disse lejligheder gav medlemsstaterne udtryk for deres bekymring over situationen og anførte, at problemet hurtigt burde løses af Kommissionen og ikke burde eskalere.

Efter genindførelsen af visumpligt konsulterede Kommissionen både de tjekkiske og de canadiske myndigheder regelmæssigt om problemet, navnlig på ekspertmøder med de tjekkiske myndigheder den 14. juli og den 30. juli 2009 samt på et trepartsmøde mellem generaldirektøren for Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed, den canadiske ambassadør Ross Hornby og Tjekkiet Faste Repræsentant Milena Vicenová den 24. juli 2009. Kommissionen ledsagede desuden den tjekkiske delegation ved konsultationerne med de canadiske myndigheder i

Ottawa den 10. september 2009. Endvidere blev spørgsmålet drøftet på trojkaministermødet mellem EU og Canada i Ottawa den 1. oktober 2009.

3.1. Canadas holdning

3.1.1. Asylansøgninger

Canada har forklaret, at det ikke havde været let at træffe beslutningen. Det canadiske asylsystem var overbelastet af de mange asylansøgninger. Indførelsen af visumpligt har bidraget til at løse problemet med det uforholdsmæssigt store antal asylansøgninger fra Tjekkiet i 2008 og 2009. Canada har over for Tjekkiet fra begyndelsen og selv inden ophævelsen af visumpligten den 1. november 2007 anført, at tilstrømningen af tjekkiske asylansøgere kunne føre til genindførelse af visumpligt⁴. Canada har imidlertid gjort opmærksom på, at genindførelsen af visumpligt ikke har noget at gøre med, hvordan minoriteter i EU og navnlig i Tjekkiet behandles. Afgørelser i Canada om, hvem der skal have flygtningestatus, træffes fra sag til sag af Immigration and Refugee Board (IRB), der er en forvaltningsdomstol uafhængig af regeringen⁵.

Canada forklarede, at *indførelsen af visumpligt for tjekkiske statsborgere indgår som en del af en bredere, systematisk strategi for at reformere Canadas asylsystem. Canadas asylsystem er overbelastet af det stadigt stigende antal asylansøgninger hvert år, hvoraf mange er ubegrundede, trækkes tilbage eller opgives.*

Canada anførte, at siden ophævelsen af visumpligten pr. 1. november 2007 har landet modtaget næsten 3 000 asylansøgninger fra Tjekkiet. Ud af de 196 sager, som Canadian Immigration and Refugee Board (IRB) færdigbehandlede i 2008, blev 84 (dvs. 43 %) godkendt. I perioden januar-juli 2009 færdigbehandlede IRB 391 sager, hvoraf 86 (dvs. 22 %) blev godkendt. Siden indførelsen af visumpligt har Canada modtaget meget få asylansøgninger fra tjekkiske statsborgere, idet tendensen, hvad angår asylansøgninger, nu igen er som før visumfritagelsen.

IRB indsamler oplysninger fra en række forskellige kilder om sociale, politiske og økonomiske forhold samt respekten for menneskerettighederne rundt omkring i verden for på informeret grundlag at kunne træffe sine afgørelser. I den forbindelse foretog IRB en undersøgelsesmission til Tjekkiet fra 21.-31. marts 2009⁶. Efter undersøgelsesmissionen udsendte IRB to dokumenter: i juli 2009 "*Fact-finding*

⁴ Den 19. oktober 2007 havde den canadiske ambassade i Tjekkiet med henblik på at ophæve visumpligten for tjekkiske statsborgere sendt en diplomatisk note til det tjekkiske udenrigsministerium, hvori Canada anførte, at man håbede, at der, når visumpligten blev ophævet, ikke ville være behov for at genindføre den. Canada anmodede derfor om forsikringer om, at Tjekkiet ville indgå i et øget samarbejde om spørgsmål vedrørende migrationsintegritet og på retshåndhævelsesområdet for derved at undgå, at bestemte faktorer såsom tilstrømningen af asylansøgere eller et øget antal falske eller ændrede tjekkiske pas ikke skulle føre til, at Canada genindførte visumpligten.

⁵ IRB er en forvaltningsdomstol, der er uafhængig af både det canadiske ministerium for statsborgerskab og indvandring (Citizenship and Immigration Canada, CIC), Canada Border Service Agency (CBSA) og ministeren for statsborgerskab, indvandring og multikulturalisme.

⁶ Formålet med IRB's undersøgelsesmission var at få udfyldt hullerne i deres oplysninger om situationen for og behandlingen af tjekkiske romaer samt deres adgang til beskyttelse af staten og muligheder for intern flytning.

*Mission Report on State Protection*⁷ og i juli *"Fact-finding Mission Report on the Situation and Treatment of Roma and Potential for Internal Relocation"*⁸.

Canada præciserede, at begrebet "sikkert hjemland" som foreslået af Tjekkiet ikke retligt er muligt i henhold til canadisk lovgivning⁹. Canada har erkendt, at der er behov for at reformere dets asylsystem for at mindske forsinkelserne og misbruget, og at det er nødvendigt at strømline systemet, således at det hurtigere kan sikre personer, der reelt er forfulgte, beskyttelse, samtidig med at ubegrundede ansøgninger hurtigt afvises.

3.1.2. *Visumansøgningsprocedure*

Canada har forklaret, at konsulatet i Prag blev lukket efter ophævelsen af visumpligten den 1. november 2007. Der er indtil videre ingen planer om at genåbne konsulatet. Generelt dækker canadiske konsulater store områder, og Canada har ikke konsulater i alle lande. Canada har påpeget, at tjekkiske statsborgere ikke behøver at rejse til Wien for at ansøge om visum. De kan anvende rejsebureauer i fem byer (Brno, Liberec, Prag, Prerov og Velke Mezirici), sende deres ansøgning med posten til den canadiske ambassade i Wien eller bruge dropboksen på den canadiske ambassade i Prag. De fleste udnytter muligheden for at søge via rejsebureauerne.

I hastende tilfælde er visumansøgere nødt til at rejse til Wien, hvor ansøgningerne kan behandles på én dag på konsulatet. Desuden er det blevet lettere at rejse som følge af udstedelsen af visa til flere indrejser. Godkendelsesprocenten herfor er 99 %. Som følge heraf skal langt de fleste tjekkiske ansøgere ikke til en samtale. I de tilfælde, hvor det er nødvendigt med en samtale, sker det for det meste over telefonen, medmindre ekstraordinære forhold gør sig gældende.

3.1.3. *Overtrædelse af indvandringsreglerne*

Hvad angår stigningen i overtrædelserne af indvandringsreglerne, steg procentdelen af overtrædelser fra 1 % af det samlede antal tjekkiske rejsende i Canada i 2006, mens der endnu var visumpligt, til 6,7 % i 2008. Denne procentsats steg i perioden januar-maj 2009 til 30,1 %. Overtrædelserne af indvandringsreglerne omfatter alle dokumenterede overtrædelser af canadiske indvandringslove, enkeltpersoner, der ikke kan få indrejse i en canadisk indrejsehavn, og pågribelse af enkeltpersoner på vej til Canada. Da overtrædelserne kun omfatter dokumenterede overtrædelser, kan det reelle antal overtrædelser være højere.

⁷ Fact-finding Mission Report on State Protection, juni 2009 (http://www2.irb-cisr.gc.ca/en/research/publications/index_e.htm?docid=388&cid=64).

⁸ Fact-finding Mission Report on the Situation and Treatment of Roma and Potential for Internal Relocation (http://www2.irb-cisr.gc.ca/en/research/publications/index_e.htm?docid=386&cid=64).

⁹ Canada har indgået en aftale med USA om, hvad der udgør et sikkert tredjeland. Denne aftale blev undertegnet den 5.12.2002 og gennemført den 29.12.2004. I henhold til aftalen skal asylansøgere, der ankommer til Nordamerika, indgive en ansøgning i det første sikre land, de ankommer til, uanset om det er Canada eller USA. Begrebet "et sikkert tredjeland" bør imidlertid adskilles fra begrebet "sikkert hjemland". Begrebet "sikkert hjemland" betyder, at en person fra et sikkert hjemland principielt ikke vil få asyl. Det udelukker dog ikke, at der foretages en individuel behandling af ansøgningen, og kan ikke anføres som grund for ikke at behandle ansøgningen.

3.2. Tjekkiets holdning

Tjekkiet forventer, at Canada ophæver den nuværende visumpligt for tjekkiske statsborgere, der rejser til Canada, inden for få måneder, ikke år.

3.2.1. Asylansøgninger

Tjekkiet har konsulteret Canada vedrørende det stigende antal tjekkiske asylansøgere i Canada de seneste måneder og har gentaget sin vilje til konstruktivt at overveje alle de foranstaltninger, der kan være med til at løse problemet. Tjekkiet har i den forbindelse foreslået to mulige løsninger: gensidig anerkendelse af hinandens lande som sikre hjemlande, og at Canada ændrer sin asyllovgivning for at gøre det mindre attraktivt for personer, der af økonomiske årsager ønsker at indvandre i Canada. Derudover har Tjekkiet forklaret, at det forhold, at de canadiske myndigheder har givet tjekkiske statsborgere asyl (hvilket Tjekkiet selv finder absurd), har øget incitamentet blandt tjekkiske statsborgere til at misbruge det canadiske asylsystem.

Tjekkiet accepterer ikke, at Canadas genindførelse af visumpligt indgår som en del af en bredere, systematisk strategi for at reformere Canadas asylsystem, da det ikke tager fat i årsagen til, men kun symptomerne på, at systemet er overbelastet. Situationen for mindretal og med hensyn til menneskerettighederne i Tjekkiet er ikke i sig selv årsagen til det stigende antal tjekkiske asylansøgninger i Canada, men derimod det generøse og tolerante canadiske asylsystem, der giver adgang til bedre materielle forhold og højere indkomst, inklusive de sociale ydelser, der gives til asylansøgere.

Derudover anføres der normalt to andre årsager til, at romaerne ønsker at udvandre, nemlig arbejdsløshed og en følelse af usikkerhed (som følge af højreekstremisme). De tjekkiske myndigheder har gennem en række foranstaltninger for nylig dæmmet op for sidstnævnte problem.

Det skal bemærkes, at Canada er hoveddestinationen for tjekkiske romaer, der ønsker at udvandre, fordi der i halvfemserne var en første bølge af indvandrere, der blev godkendt, således at mange nu forsøger at blive sammenført med deres familie i Canada.

Hvad angår mindretal og navnlig romaer, har Tjekkiet gentaget, at situationen for romaerne i Tjekkiet ikke i væsentlig grad adskiller sig fra situationen i andre EU-medlemsstater med større romabefolkningsgrupper¹⁰, og har fremlagt dokumenter vedrørende situationen for mindretal og navnlig romaer i Tjekkiet og vedrørende den nylige, yderligere styrkelse af landets love og politikker for integration af mindretal, navnlig romabefolkningsgrupperne.

3.2.2. Visumansøgningsprocedure

Tjekkiet har konstant gentaget sin anmodning om, at det canadiske konsulat i Prag genåbnes, så længe Canada ikke har genindført visumfritagelse for tjekkiske

¹⁰ European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in focus report, European Union Agency for Fundamental Rights, april 2009 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf).

statsborgere. Tjekkiet finder det uacceptabelt, at tjekkiske statsborgere er nødt til at rejse til Wien for at ansøge om visum, og finder derfor, at åbningen af et visumkontor i Prag er det mindste, der kan gøres for at komme et skridt videre.

3.3. Canadisk-tjekkisk ekspertarbejdsgruppe

Efter Tjekkiets og Canadas tilsagn om at samarbejde om at løse problemet med Canadas genindførelse af visumpligt for tjekkiske statsborgere blev der nedsat en canadisk-tjekkisk ekspertarbejdsgruppe. Som opfølgning på de to telefonkonferencer den 20. og 27. august 2009 mødtes en tjekkisk delegation med de canadiske myndigheder den 10. september 2009 i Ottawa for at drøfte problemet, og hvordan man kan komme videre. Kommissionen deltog i mødet.

Ud over spørgsmålet om genindførelsen af visumpligt for tjekkiske statsborgere og visumproceduren forklarede Canada sin indvandrings- og flygtningeprocedure og fremlagde oplysninger om multikulturalisme. Tjekkiet redegjorde for sine love og politikker, hvad angår beskyttelse af mindretal i Tjekkiet. Man enedes på mødet om at mødes regelmæssigt.

4. VURDERING

Det er første gang, at et tredjeland har genindført visumpligt for en medlemsstats borgere. Denne højst beklagelige situation bør snarest muligt bringes til ophør. Canada er opmærksom på, at EU's fælles visumpolitik er baseret på gensidighedsprincippet.

Det er særligt utilfredsstillende, at tjekkiske statsborgere ikke kan få visum på den canadiske ambassade i Prag. Kommissionen erkender, at Canada tilbyder tjekkiske statsborgere i Tjekkiet flere procedurer for at gøre det lettere at få visum (se punkt 3.1.2 ovenfor), men anmoder Canada om at vende tilbage til den tidligere situation, hvad angår proceduren for udstedelse af visum til tjekkiske statsborgere, ved at genetablere visumudstedelsesfaciliteter i Tjekkiet.

Kommissionen er tilfreds med den vilje, der er på begge sider, til at indgå i en dialog og opfordrer Canada og Tjekkiet til at fortsætte deres konsultationer inden for rammerne af den canadisk-tjekkiske ekspertarbejdsgruppe med henblik på at løse alle problemer i forbindelse med genindførelsen af visumpligt. Canada skal f.eks. over for tjekkiske rejsende tydeliggøre, hvordan dets asylsystem fungerer, og hvad der udgør overtrædelser af indvandringsreglerne, mens Tjekkiet skal tydeliggøre, hvordan det har gennemført sine programmer og politikker vedrørende mindretal, navnlig romaerne. Kommissionen opfordrer Canada til tydeligt at fastlægge de foranstaltninger, landet har til hensigt at træffe for at ophæve visumpligten for tjekkiske statsborgere i den nærmeste fremtid.

Kommissionen bemærker, at Tjekkiet har besluttet at kræve visum af indehavere af canadiske diplomat- og tjenestepas. Medmindre de foranstaltninger, der er nævnt ovenfor, gennemføres på en tilfredsstillende måde inden udgangen af 2009, vil Kommissionen henstille, at der indføres eller genindføres visumpligt for bestemte kategorier af canadiske statsborgere (indehavere af diplomat- og tjenestepas).

5. KONKLUSION

I forhold til Canada må den første ophævelse af gensidighed med hensyn til visumfritagelse og genindførelsen af visumpligt for tjekkiske statsborgere, siden indførelsen af den nye gensidighedsmekanisme, beklages. Denne højst beklagelige situation bør snarest muligt bringes til ophør.

Selv om Canada tilbyder tjekkiske statsborgere i Tjekkiet flere procedurer for at gøre det lettere at få visum, anmoder Kommissionen Canada om, mens den afventer genindførelsen af visumfrie rejser for tjekkiske statsborgere, at vende tilbage til den tidligere situation, hvad angår proceduren for udstedelse af visa til tjekkiske statsborgere ved, at Canada genetablerer visumudstedelsesfaciliteterne i Tjekkiet. Kommissionen opfordrer Canada og Tjekkiet til at fortsætte deres konsultationer inden for rammerne af den canadisk-tjekkiske ekspertarbejdsgruppe med henblik på at løse alle problemer i forbindelse med genindførelsen af visumpligt og gentager, at den er villig til at være med til at fremme disse drøftelser og deltage i dem. Kommissionen opfordrer Canada til tydeligt at fastlægge de foranstaltninger, landet har til hensigt at træffe for at ophæve visumpligten for tjekkiske statsborgere i den nærmeste fremtid. Kommissionen henstiller desuden, at der indføres eller genindføres visumpligt for bestemte kategorier af canadiske statsborgere, medmindre Canada tager positive skridt til at lette formaliteterne for tjekkiske statsborgere, der ønsker at besøge Canada og baner vej for en genindførelse af visumfrie rejser for dem.