

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.10.2009
COM(2009) 562 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

betreffende de herinvoering van de visumplicht door Canada voor burgers van de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder c), van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad 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, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/2005 van de Raad, wat betreft het wederkerigheidsmechanisme

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	De herinvoering van de visumplicht op 14 juli 2009	3
3.	Maatregelen sedert de herinvoering van de visumplicht op 14 juli 2009	4
3.1.	Standpunt van Canada.....	5
3.1.1.	Asielaanvragen.....	5
3.1.2.	Procedure voor de aanvraag van een visum.....	6
3.1.3.	Schendingen van de immigratieregels	6
3.2.	Standpunt van de Tsjechische Republiek.....	7
3.2.1.	Asielaanvragen.....	7
3.2.2.	Procedure voor de aanvraag van een visum.....	8
3.3.	Canadees-Tsjechische werkgroep van deskundigen	8
4.	Beoordeling	8
5.	Conclusie.....	9

1. INLEIDING

Op 14 juli 2009 heeft de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder a), van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/2005 van de Raad, de Commissie en de Raad in kennis gesteld van het feit dat Canada sinds 14 juli 2009 eenzijdig de visumregeling toepast op onderdanen van de Tsjechische Republiek. Deze kennisgeving is op 6 augustus 2009 bekendgemaakt in het Publicatieblad¹, wat meebrengt dat de Commissie overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder c), van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/2005 van de Raad, binnen 90 dagen na de bekendmaking van de kennisgeving verslag moet uitbrengen bij de Raad, met andere woorden ten laatste op 6 november 2009.

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die de Commissie naar aanleiding van deze kennisgeving heeft genomen.

2. DE HERINVOERING VAN DE VISUMPLICHT OP 14 JULI 2009

Zoals gezegd in het vierde verslag over wederkerigheid op visumgebied² hief Canada op 31 oktober 2007 de visumplicht op voor onderdanen van de Tsjechische Republiek.

Op 13 juli 2009 deelden de Canadese autoriteiten via verschillende kanalen, waaronder een formele diplomatieke nota, aan de Tsjechische autoriteiten mee dat vanaf de volgende dag de Tsjechische onderdanen opnieuw visumplichtig zouden zijn.

Op 13 juli 2009 gaf Citizenship and Immigration Canada het volgende persbericht uit:

„Met ingang van 14 juli 2009, 12:01 a.m. EDT, hebben Tsjechische onderdanen een visum nodig om naar Canada te reizen, verklaarde vandaag Jason Kennedy, de minister voor Burgerschap, Immigratie en Multiculturaliteit. In de eerste 48 uur kunnen Tsjechische burgers een visum aanvragen bij aankomst in Canada. Na 15 juli 2009, 11:59 p.m. EDT, geldt de visumplicht.

Sedert de opheffing van de visumplicht voor de Tsjechische Republiek in oktober 2007 werden door Tsjechische onderdanen bijna 3 000 asielaanvragen ingediend, terwijl er in 2006 minder dan vijf asielaanvragen werden ingediend. De Tsjechische Republiek bekleedt nu de tweede plaats op de ranglijst van bronlanden voor asielaanvragen. Het feit dat een betrekkelijk hoger percentage van de asielaanvragen uit de Tsjechische Republiek wordt goedgekeurd, verdoezelt de verontrustende situatie dat meer dan de helft van de aanvragen niet wordt voortgezet of wordt ingetrokken voordat de Immigration and Refugee Board een eindbeslissing neemt, wat erop wijst dat veel aanvragers misschien geen echte vluchtelingen zijn³.

¹ PB C 184 van 6.8.2009, blz. 2.

² COM(2008) 486 def./2, blz. 6.

³ In het eerste verslag over wederkerigheid op visumgebied (COM(2006) 3 definitief, blz. 14, voetnoot 14) herinnerde de Commissie eraan „dat Canada de visumplicht (...) voor de Tsjechische Republiek in 1996 heeft afgeschaft. Deze werd echter voor de Tsjechische Republiek opnieuw ingevoerd in 1997 (...) als gevolg van een instroom van asielzoekers. De Canadese autoriteiten onderstreepten dat

...

Canada neemt op gezette tijden zijn visumbeleid tegenover andere landen onder de loep. Landen zijn ervan op de hoogte dat de visumplicht kan worden opgelegd, wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling van de visumplicht.

Deze wijziging houdt in dat onderdanen van de Tsjechische Republiek die naar Canada wensen te reizen, eerst een tijdelijk verblijfsvisum moeten aanvragen en moeten voldoen aan de voorwaarden voor uitreiking daarvan. De aanvrager van een visum moet aan de visumambtenaar aantonen dat zijn bezoek aan Canada tijdelijk is, dat hij niet langer dan de toegestane duur in Canada zal blijven, dat hij over voldoende middelen beschikt om zijn verblijf in Canada te bekostigen, dat hij in goede gezondheid verkeert, dat hij geen strafblad heeft en dat hij geen veiligheidsrisico voor de Canadezen vormt. Deze eisen gelden voor iedereen die Canada wenst te bezoeken.

Aanvragers uit de Tsjechische Republiek moeten hun aanvraag indienen bij het Canadese visumkantoor in Wenen (Oostenrijk), dat momenteel de aanvragen van onderdanen uit verschillende andere Europese landen behandelt.”

Op dezelfde dag voerde Canada ook de visumplicht in voor Mexicaanse onderdanen. Ook in dat geval was de voornaamste reden die werd aangevoerd het grote aantal asielaanvragen uit Mexico, waardoor dit land de ranglijst aanvoert van bronlanden voor asielaanvragen in Canada.

Het toenemend aantal Tsjechische asielaanvragers in Canada, waarvan de meesten van Roma-origine zijn, werd herhaaldelijk besproken tijdens bijeenkomsten tussen de Canadese en Tsjechische autoriteiten, die sedert de opheffing van de visumplicht op 1 november 2007 en vooral in de aanloop naar de herinvoering van de visumplicht op 14 juli 2009 plaatsvonden.

3. MAATREGELEN SEDERT DE HERINVOERING VAN DE VISUMPLICHT OP 14 JULI 2009

Op 20 juli 2009 stelde de Tsjechische Republiek de Commissie en de Raad ervan in kennis dat de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad met ingang van 16 juli 2009 van houders van Canadese diplomatieke en dienstpaspapieren een visum verlangt.

De herinvoering van de visumplicht voor Tsjechische burgers door Canada werd herhaaldelijk in de Raad besproken: door de Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen op 27 juli 2009 en 14 september 2009, door de Raad Binnenlandse Zaken op 21 september 2009, en door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) op 23 juli 2009. Tijdens die bijeenkomsten uitten de lidstaten hun bezorgdheid over de situatie en verzochten zij de Commissie om het probleem snel op te lossen voordat het escaleert.

Na de herinvoering van de visumplicht pleegde de Commissie op gezette tijden met de Tsjechische en Canadese autoriteiten overleg over de kwestie, met name op de bijeenkomsten van deskundigen met de Tsjechische autoriteiten op 14 juli 2009 en 30 juli 2009 en op een tripartiete bijeenkomst tussen de directeur-generaal van het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid, de Canadese ambassadeur

een diepgaande evaluatie vereist is alvorens de visumplicht opnieuw wordt opgeheven, teneinde herhaling van een dergelijke situatie te voorkomen”.

Hornby en de Tsjechische permanente vertegenwoordiger Vicensová op 24 juli 2009. Voorts vergezelde de Commissie een Tsjechische delegatie die op 10 september 2009 in Ottawa overleg pleegde met de Canadese autoriteiten. Daarnaast werd de kwestie op 1 oktober 2009 besproken op de ministeriële trojka EU-Canada in Ottawa.

3.1. Standpunt van Canada

3.1.1. Asielaanvragen

Canada voert aan dat de beslissing niet licht werd genomen. Het Canadese asielstelsel werd door de vele asielaanvragen overbelast. Met de invoering van de visumplicht kon de onevenredig grote instroom van asielaanvragers uit de Tsjechische Republiek in 2008 en 2009 worden aangepakt. Canada had reeds bij de opheffing van de visumplicht op 1 november 2007 en zelfs vóór de opheffing aan de Tsjechische Republiek medegedeeld dat een instroom van Tsjechische asielzoekers tot de herinvoering van de visumplicht zou kunnen leiden⁴. Canada verklaart echter dat de herinvoering van de visumplicht geen reactie is op de behandeling van minderheden in de EU of specifiek de Tsjechische Republiek. Over de erkenning als vluchteling wordt in Canada immers geval per geval beslist door de Immigration and Refugee Board (IRB), een administratieve rechtbank die onafhankelijk is van de regering⁵.

Canada voert aan dat „de invoering van de visumplicht voor de Tsjechische Republiek deel uitmaakt van een bredere systematische aanpak om het Canadese asielstelsel te hervormen, dat overbelast wordt door het feit dat het aantal aanvragen elk jaar steeds meer toeneemt, terwijl veel aanvragen ongegrond zijn, ingetrokken worden of niet worden voortgezet”.

Volgens Canada dienden ongeveer 3 000 Tsjechische burgers na de opheffing van de visumplicht op 1 november 2007 een asielaanvraag in. Van de 196 zaken die in 2008 door de IRB werden afgerond, werden 84 aanvragen (d.w.z. ongeveer 43 %) goedgekeurd. In de periode januari-juli 2009 rondde de IRB 391 zaken af, waarvan 86 zaken (d.w.z. 22 %) werden goedgekeurd. Sedert de invoering van de visumplicht dienden maar zeer weinig Tsjechische burgers in Canada een asielaanvraag in en volgt het aantal asielaanvragen opnieuw de tendens van voor de opheffing van de visumplicht.

De IRB motiveert zijn beslissingen aan de hand van informatie over de sociale, politieke en economische omstandigheden en de mensenrechtensituatie wereldwijd, die hij uit uiteenlopende bronnen put. In dit verband stuurde de IRB van

⁴ Op 19 oktober 2007 had de Canadese ambassade in de Tsjechische Republiek aan het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Tsjechische Republiek een diplomatieke nota toegezonden, waarin de hoop werd uitgedrukt dat het na de opheffing van de visumplicht niet nodig zou zijn om de visumplicht opnieuw in te voeren. Canada vroeg derhalve om garanties voor een intensievere samenwerking in verband met de integriteit van de migratie en op het gebied van strafvervolging om te voorkomen dat bepaalde factoren, zoals een instroom van asielzoekers of een stijging van het aantal valse of veranderde Tsjechische paspoorten, tot de herinvoering van de visumplicht zouden kunnen leiden.

⁵ De IRB is een administratieve rechtbank, die onafhankelijk is van Citizenship and Immigration Canada (CIC), de Canada Border Service Agency (CBSA) en de minister van Burgerschap, Immigratie en Multiculturaliteit.

21 tot 31 maart 2009 een onderzoeksmissie naar de Tsjechische Republiek⁶. Daarna stelde de IRB twee verslagen op: in juni 2009 een verslag over de overheidsbescherming⁷ en in juli 2009 een verslag over de situatie en de behandeling van de Roma en de mogelijkheid van binnenlandse hervestiging⁸.

Canada voert aan dat het begrip „veilig land van herkomst”, dat door de Tsjechische Republiek wordt voorgesteld, naar Canadees recht niet mogelijk is⁹. Canada erkent dat zijn asielstelsel moet worden hervormd om vertragingen en misbruik te voorkomen en dat het moet worden gestroomlijnd om echte slachtoffers van vervolging sneller bescherming te bieden, terwijl diegenen wier aanvraag ongegrond is, zo spoedig mogelijk worden verwijderd.

3.1.2. *Procedure voor de aanvraag van een visum*

Canada merkt op dat het consulaat in Praag gesloten werd na de opheffing van de visumplicht op 1 november 2007. Tot dusver zijn er geen plannen om het consulaat te heropenen. Canada heeft als algemeen beleid dat zijn consulaten grotere gebieden bestrijken en dat het niet in elk land een consulaat heeft. Canada wijst erop dat Tsjechische burgers niet naar Wenen hoeven te reizen om een visum aan te vragen: zij kunnen zich wenden tot reisagentschappen in vijf steden (Brno, Liberec, Praag, Prerov en Velke Mezirici), hun aanvraagformulier per post aan de Canadese ambassade in Wenen toezenden of het in een postbus in de Canadese ambassade in Praag steken. De meeste aanvragen worden via de reisagentschappen ingediend.

In dringende gevallen moet de aanvrager van een visum zich naar het Weense consulaat begeven, dat dezelfde dag nog een visum kan uitreiken. Voorts worden reizen naar Canada nog vergemakkelijkt door de uitreiking van meervoudige visa. Het aanvaardingspercentage bedraagt trouwens 99 %. De grote meerderheid van de Tsjechische aanvragers hoeft dus geen visuminterview af te leggen. Indien er toch een interview moet worden afgenomen, gebeurt dit meestal telefonisch, behoudens in buitengewone omstandigheden.

3.1.3. *Schendingen van de immigratieregels*

In 2006, toen de visumplicht nog van kracht was, werden de immigratieregels geschonden door 1 % van het totale aantal Tsjechische reizigers naar Canada. In 2008 was dit percentage tot 6,7 % gestegen en in de periode van januari tot mei 2009 tot 30,1 %. De schendingen van de immigratieregels omvatten alle bewezen schendingen van de Canadese immigratiewetten, de weigeringen van

⁶ Het doel van de onderzoeksmissie van de IRB was de leemten op te vullen in de informatie over de situatie en de behandeling van de Tsjechische Roma, hun toegang tot overheidsbescherming en de mogelijkheid van binnenlandse hervestiging.

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 heeft met de VS een overeenkomst inzake veilige derde landen gesloten (safe third country agreement). Deze overeenkomst, die op 5 december 2002 werd ondertekend, is op 29 december 2004 in werking getreden. Op grond van deze overeenkomst moeten asielaanvragers die in Noord-Amerika aankomen, een aanvraag indienen in het eerste veilige land dat zij bereiken, hetzij Canada, hetzij de VS. Het begrip „veilig derde land” moet echter worden onderscheiden van het begrip „veilig land van herkomst”. Een onderdaan van een veilig land van herkomst kan in beginsel niet als vluchteling worden erkend. Dit gegeven sluit echter niet uit dat aanvragen individueel worden onderzocht en vormt dus geen beletsel voor de ontvankelijkheid.

toegang in Canadese plaatsen van binnenkomst en de onderscheppingen van personen die op weg zijn naar Canada. Omdat de schendingen van de immigratieregels alleen de bewezen schendingen omvatten, kan het werkelijke aantal schendingen nog hoger liggen.

3.2. Standpunt van de Tsjechische Republiek

De Tsjechische Republiek verwacht dat Canada de huidige visumplicht voor Tsjechische burgers die naar Canada reizen, binnen enkele maanden, en dus niet binnen enkele jaren, opheft.

3.2.1. Asielaanvragen

De Tsjechische Republiek heeft overleg gepleegd met Canada over het groeiend aantal Tsjechische asielzoekers in Canada de voorbije maanden en benadrukt dat zij bereid om constructief mee te werken aan alle maatregelen die het probleem kunnen verhelpen. In dit verband stelt de Tsjechische Republiek twee mogelijke oplossingen voor: de wederzijdse erkenning als veilig land van herkomst en de wijziging van de Canadese asielwetgeving om het land minder aantrekkelijk te maken voor economische migranten. Voorts wijst de Tsjechische Republiek erop dat het feit dat de Canadese autoriteiten Tsjechische burgers als vluchteling hebben erkend - wat de Tsjechische Republiek absurd vindt - voor Tsjechische burgers een aanmoediging vormt om het Canadese asielstelsel te misbruiken.

De Tsjechische Republiek aanvaardt niet dat Canada de herinvoering van de visumplicht beschouwt als een onderdeel van een bredere systematische aanpak om het Canadese asielstelsel te hervormen, aangezien hierdoor niet de oorzaak wordt aangepakt, maar alleen de symptomen van het overbelaste stelsel worden bestreden. Het aantal asielaanvragen van Tsjechische onderdanen in Canada neemt niet toe vanwege de situatie van minderheden of de mensenrechtensituatie in de Tsjechische Republiek, maar wel omdat het Canadese asielstelsel genereus en permissief is en asielaanvragers betere materiële voorwaarden en inkomsten, waaronder sociale voordelen, kunnen krijgen.

Daarnaast worden vaak nog twee andere redenen genoemd voor de emigratie van Roma: de werkloosheidsgraad en het onveiligheidsgevoel (ingevolge de opkomst van rechts extremisme). Tegen dat laatste probleem hebben de Tsjechische autoriteiten recentelijk maatregelen genomen.

Canada is de belangrijkste bestemming voor Tsjechische Roma-migranten, omdat er reeds in de jaren negentig van de twintigste eeuw een eerste succesvolle emigratiegolf plaatsvond en veel Roma nu bij hun familie in Canada trachten te geraken.

Wat de minderheden en in het bijzonder de Roma betreft, beklemtoont de Tsjechische Republiek dat de situatie van de Roma in de Tsjechische Republiek niet wezenlijk verschilt van de situatie in andere lidstaten van de EU met een grotere Roma-bevolking¹⁰, en verstrekt zij documenten over de situatie van minderheden, en in het bijzonder de Roma, in de Tsjechische Republiek en de recente versterking van

¹⁰ European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in focus report, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, april 2009 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf).

haar wetgeving en haar beleid om minderheden en in het bijzonder Roma-gemeenschappen te integreren.

3.2.2. *Procedure voor de aanvraag van een visum*

De Tsjechische Republiek blijft Canada vragen om heropening van het consulaat in Praag zolang de visumplicht niet opnieuw wordt opgeheven. De Tsjechische Republiek acht het onaanvaardbaar dat Tsjechische burgers naar Wenen moeten reizen om een visum aan te vragen en beschouwt de opening van een visumkantoor in Praag als een minimummaatregel.

3.3. **Canadees-Tsjechische werkgroep van deskundigen**

Nadat de Tsjechische Republiek en Canada hadden toegezegd samen te werken voor de oplossing van de problemen die zijn gerezen doordat Canada de Tsjechische onderdanen opnieuw visumplichtig heeft gemaakt, werd een Canadees-Tsjechische werkgroep van deskundigen opgericht. Na twee telefonische conferenties op 20 en 27 augustus 2009 ontmoette een Tsjechische delegatie op 10 september 2009 in Ottawa de Canadese autoriteiten om de kwestie en de te nemen maatregelen te bespreken. De Commissie nam aan die ontmoeting deel.

Canada lichtte niet alleen de herinvoering van de visumplicht en de procedure voor de aanvraag van een visum voor Tsjechische burgers toe, maar ook zijn migratie- en vluchtelingenbeleid, en verstreekte voorts informatie over multiculturaliteit. De Tsjechische Republiek stelde haar wetgeving en beleid in verband met de bescherming van minderheden in de Tsjechische Republiek voor. Er werd afgesproken om elkaar op gezette tijden in de werkgroep te ontmoeten.

4. **BEOORDELING**

Dit is de eerste maal dat een derde land onderdanen van een lidstaat opnieuw visumplichtig heeft gemaakt. Aan deze hoogst betreurenswaardige situatie zou zo snel mogelijk een einde moeten komen. Canada beseft dat het gemeenschappelijke visumbeleid van de Europese Unie op het wederkerigheidsbeginsel gebaseerd is.

Het is bijzonder onbevredigend dat de Tsjechische burgers geen visum kunnen krijgen in de Canadese ambassade in Praag. De Commissie erkent dat Canada verschillende regelingen heeft getroffen om het voor de Tsjechische burgers in de Tsjechische Republiek gemakkelijker te maken om een visum te krijgen (zie punt 3.1.2), maar zij verzoekt Canada om de vroegere situatie te herstellen en opnieuw structuren voor de uitreiking van visa aan Tsjechische burgers in de Tsjechische Republiek in te richten.

De Commissie is verheugd dat beide partijen zich bereid tonen om in dialoog te treden en moedigt Canada en de Tsjechische Republiek aan om hun overleg in het kader van de Canadees-Tsjechische werkgroep van deskundigen voort te zetten en alle problemen ingevolge de herinvoering van de visumplicht aan te pakken. Canada kan verder zijn asielstelsel en de schendingen van de immigratieregels door Tsjechische reizigers toelichten en de Tsjechische Republiek de uitvoering van haar programma's en beleid in verband met minderheden en in het bijzonder de Roma-gemeenschappen. De Commissie verzoekt Canada om duidelijk aan te geven welke maatregelen het van plan is te nemen om de visumplicht voor Tsjechische burgers in de nabije toekomst op te heffen.

De Commissie stelt vast dat de Tsjechische Republiek besloten heeft om van de houders van Canadese diplomatieke en dienstpaspoorten een visum te verlangen. Indien de hierboven genoemde maatregelen niet tegen eind 2009 op een bevredigende wijze worden genomen, zal de Commissie aanbevelen dat bepaalde categorieën van Canadese burgers (houders van diplomatieke en dienstpaspoorten) opnieuw visumplichtig worden.

5. CONCLUSIE

Het valt te betreuren dat het nieuwe visumwederkerigheidsbeginsel voor het eerst teruggedraaid is en dat Canada de visumplicht opnieuw heeft ingevoerd voor de Tsjechische Republiek. Aan deze hoogst betreurenswaardige situatie zou zo snel mogelijk een einde moeten komen.

Hoewel Canada verschillende regelingen heeft getroffen om het voor de Tsjechische burgers in de Tsjechische Republiek gemakkelijker te maken om een visum te krijgen, verzoekt de Commissie Canada om in afwachting van de opheffing van de visumplicht voor Tsjechische burgers de vroegere situatie te herstellen en opnieuw structuren voor de uitreiking van visa aan Tsjechische burgers in de Tsjechische Republiek in te richten. De Commissie moedigt Canada en de Tsjechische Republiek aan om hun overleg in het kader van de Canadees-Tsjechische werkgroep van deskundigen voort te zetten en alle problemen ingevolge de herinvoering van de visumplicht aan te pakken, en beklemtoont dat zij bereid is om deze besprekingen te faciliteren en eraan deel te nemen. De Commissie verzoekt Canada om duidelijk aan te geven welke maatregelen het van plan is te nemen om de visumplicht voor Tsjechische burgers in de nabije toekomst op te heffen. Voorts zal de Commissie aanbevelen dat bepaalde categorieën van Canadese burgers (opnieuw) visumplichtig worden, indien Canada geen maatregelen neemt om de formaliteiten voor Tsjechische burgers die Canada willen bezoeken, te vereenvoudigen en de opheffing van de voor hen geldende visumplicht in het vooruitzicht te stellen.