



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.10.2009
COM(2009) 562 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sul ripristino dell'obbligo del visto da parte del Canada per i cittadini della Repubblica ceca ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera c) del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, modificato dal regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio in relazione al meccanismo di reciprocità

INDICE

| | | |
|--------|---|---|
| 1. | Introduzione | 3 |
| 2. | Ripristino dell'obbligo del visto dal 14 luglio 2009 | 3 |
| 3. | Iniziative prese dopo il ripristino dell'obbligo del visto il 14 luglio 2009..... | 4 |
| 3.1. | Posizione del Canada | 5 |
| 3.1.1. | Domande di asilo..... | 5 |
| 3.1.2. | Procedura per la domanda di visto | 6 |
| 3.1.3. | Violazione delle norme sull'immigrazione | 6 |
| 3.2. | Posizione della Repubblica ceca | 6 |
| 3.2.1. | Domande di asilo..... | 6 |
| 3.2.2. | Procedura per la domanda di visto | 7 |
| 3.3. | Gruppo di esperti Canada-Repubblica ceca | 7 |
| 4. | Valutazione | 8 |
| 5. | Conclusione..... | 8 |

1. INTRODUZIONE

Il 14 luglio 2009, conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, lettera a) del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio, la Repubblica ceca ha notificato alla Commissione e al Consiglio che a partire dallo stesso giorno il Canada avrebbe applicato unilateralmente il regime di visto ai cittadini cechi. Questa notifica è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 6 agosto 2009¹, il che significa che, conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, lettera c) del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio, la Commissione deve riferire al Consiglio entro 90 giorni dalla data di pubblicazione, cioè entro il 6 novembre 2009.

La presente relazione traccia un bilancio delle iniziative prese dalla Commissione a seguito di questa notifica.

2. RIPRISTINO DELL'OBBLIGO DEL VISTO DAL 14 LUGLIO 2009

Come indicato nella quarta relazione sulla reciprocità dei visti², il Canada ha abolito l'obbligo del visto per i cittadini della Repubblica ceca il 31 ottobre 2007.

Il 13 luglio 2009, tramite vari canali, compresa una nota diplomatica ufficiale, le autorità canadesi hanno informato le autorità ceche che a partire dal giorno successivo sarebbe stato ripristinato l'obbligo del visto per i cittadini cechi.

Nel comunicato stampa di Cittadinanza e immigrazione Canada del 13 luglio 2009 si leggeva:

“Il ministro della Cittadinanza, dell’Immigrazione e del Multiculturalismo Jason Kenney ha annunciato che da oggi, 14 luglio 2009, alle ore 12:01 EDT, i cittadini cechi dovranno essere in possesso del visto per recarsi in Canada. Per le prime 48 ore, potranno presentare domanda ai fini dell’ammissione al loro arrivo in Canada. Dopo le 23:59 EDT del 15 luglio 2009, sarà necessario il visto.

Da quando nell’ottobre 2007 è stato abolito l’obbligo del visto per la Repubblica ceca, i cittadini cechi hanno presentato quasi 3000 domande d’asilo, mentre nel 2006 non si era arrivati neppure a cinque. Attualmente la Repubblica ceca è al secondo posto tra i paesi che presentano il maggior numero di domande d’asilo. L’accettazione di una percentuale relativamente più elevata di domande di asilo provenienti dalla Repubblica ceca nasconde il fatto preoccupante che più della metà delle domande è abbandonata o ritirata prima della decisione finale della commissione Immigrazione e rifugiati, lasciando così pensare che molti richiedenti asilo potrebbero non essere veri rifugiati³.

...

¹ GU C 184 del 6.8.2009, pag. 2.

² COM (2008) 486 def., pag. 6.

³ Nella prima relazione sulla reciprocità dei visti (COM(2006) 3 definitivo, pag. 14, nota 13) la Commissione ha ricordato che “... il Canada ha abolito l’obbligo di visto ... per la Repubblica ceca nel 1996. Tuttavia tale obbligo è stato ripristinato ... nel 1997 ... in seguito a un afflusso di richiedenti asilo. Le autorità canadesi hanno sottolineato che sono necessarie valutazioni approfondite prima di abolire nuovamente l’obbligo del visto per evitare il ripetersi di tale situazione.”

Il Canada rivede periodicamente la sua politica in materia di visti verso gli altri paesi, i quali sanno che, se non sono soddisfatte le condizioni per l'esenzione, può essere imposto l'obbligo del visto.

Questo cambiamento implica che i cittadini della Repubblica ceca che intendono recarsi in Canada devono innanzitutto chiedere un visto di soggiorno temporaneo e soddisfare i requisiti previsti per il rilascio. Spetta al richiedente convincere il funzionario dell'ufficio visti che il suo soggiorno in Canada sarà temporaneo, che non supererà il soggiorno autorizzato, che dispone di risorse economiche sufficienti per il suo soggiorno, che è in buona salute, non ha precedenti penali e non rappresenta un rischio per la popolazione. Questi requisiti sono gli stessi per chiunque intenda recarsi in Canada.

I richiedenti provenienti dalla Repubblica ceca presenteranno le loro domande all'ufficio visti canadese di Vienna, Austria, che serve attualmente i cittadini di vari altri paesi europei.”

Lo stesso giorno il Canada ha introdotto l'obbligo del visto anche per i cittadini messicani. Come nel caso della Repubblica ceca, la motivazione principale è stata il numero elevato di domande di asilo presentate in Canada, che ha portato il Messico al primo posto per numero di richiedenti.

La questione dell'aumento del numero di richiedenti asilo provenienti dalla Repubblica ceca – la maggior parte dei quali di origine rom – è stata affrontata più volte nelle riunioni tra autorità canadesi e ceche dopo l'abolizione dell'obbligo del visto il 1° novembre 2007, e in particolare nel periodo che ha preceduto il ripristino dell'obbligo del visto il 14 luglio 2009.

3. INIZIATIVE PRESE DOPO IL RIPRISTINO DELL'OBBLIGO DEL VISTO IL 14 LUGLIO 2009

Il 20 luglio 2009 la Repubblica ceca ha notificato alla Commissione e al Consiglio di avere imposto l'obbligo del visto per i titolari di passaporti diplomatici e di servizio canadesi a decorrere dal 16 luglio 2009, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio.

Il Consiglio ha affrontato la questione del ripristino dell'obbligo del visto per i cittadini cechi da parte del Canada in diverse occasioni: il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 27 luglio 2009 e del 14 settembre 2009, il Consiglio "Giustizia e affari interni" del 21 settembre 2009 e il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) del 23 luglio 2009. In queste circostanze gli Stati membri hanno espresso preoccupazione per la situazione e hanno affermato che la Commissione dovrebbe risolvere rapidamente il problema prima che la situazione peggiori.

Dopo il ripristino dell'obbligo del visto, la Commissione ha consultato periodicamente sulla questione sia le autorità ceche che quelle canadesi, in particolare durante le riunioni di esperti con le autorità ceche del 14 luglio e del 30 luglio 2009 e durante una riunione a tre fra il Direttore generale della DG Giustizia, libertà e sicurezza, l'Ambasciatore canadese Hornby e il Rappresentante permanente ceco Vicenová il 24 luglio 2009. Inoltre, il 10 settembre 2009 la Commissione ha accompagnato a Ottawa una delegazione ceca nel quadro di consultazioni con le autorità canadesi. La questione è stata inoltre discussa dalla Troika ministeriale UE-Canada a Ottawa il 1° ottobre 2009.

3.1. Posizione del Canada

3.1.1. Domande di asilo

Il Canada ha spiegato che la decisione non è stata presa alla leggera. Il suo sistema d'asilo era sottoposto a un onere eccessivo e il ripristino dell'obbligo del visto ha permesso di fare fronte all'afflusso eccessivamente elevato di richiedenti asilo arrivati dalla Repubblica ceca nel 2008 e nel 2009. Il Canada aveva precisato alla Repubblica ceca fin dall'inizio ed anche prima dell'abolizione dell'obbligo del visto il 1° novembre 2007 che un flusso elevato di richiedenti asilo avrebbe potuto comportare il ripristino dell'obbligo del visto⁴. È stato però specificato che tale ripristino non ha nulla a che vedere con il trattamento riservato alle minoranze nell'UE o in particolare nella Repubblica ceca. In Canada lo status di rifugiato è determinato caso per caso dalla commissione Immigrazione e rifugiati (IRB) - un tribunale amministrativo indipendente dal governo⁵.

Il Canada ha spiegato che *“l'imposizione del visto per la Repubblica ceca rientra in un approccio sistematico più ampio inteso a riformare il sistema canadese di asilo, sottoposto ad un onere eccessivo a causa del costante aumento delle domande presentate ogni anno, molte delle quali risultano infondate o vengono abbandonate o ritirate.”*

Il Canada ha dichiarato di aver ricevuto, dopo l'abolizione dell'obbligo del visto il 1° novembre 2007, quasi 3000 domande di asilo dalla Repubblica ceca. La commissione canadese Immigrazione e rifugiati (IRB) ha approvato 84 delle 196 domande esaminate nel 2008 (43%). Nel periodo gennaio - luglio 2009, ne sono state approvate 86 su 391 (22%). Dopo il ripristino dell'obbligo del visto il Canada ha ricevuto pochissime domande di asilo dai cittadini cechi, tornando alle cifre registrate prima dell'introduzione dell'esenzione dal visto.

Per motivare le sue decisioni, l'IRB raccoglie da molteplici fonti informazioni sulle condizioni sociali, politiche ed economiche e sulla situazione dei diritti dell'uomo nel mondo. A tale riguardo, dal 21 al 31 marzo 2009 l'IRB ha effettuato una missione informativa nella Repubblica ceca⁶. Dopo la missione l'IRB ha pubblicato due documenti: il primo *"Fact-finding Mission Report on State Protection"*⁷ nel giugno 2009 e il secondo *"Fact-finding Mission Report on the Situation and Treatment of Roma and Potential for Internal Relocation"*⁸ nel luglio 2009.

⁴ Il 19 ottobre 2007, in vista dell'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini cechi, l'Ambasciata canadese presso la Repubblica ceca aveva inviato una nota diplomatica al Ministero degli affari esteri ceco in cui si esprimeva la speranza che, una volta abolito l'obbligo del visto, non sarebbe stato necessario ripristinarlo. Pertanto, il Canada ha chiesto la garanzia di una cooperazione rafforzata sulle questioni dell'integrità della migrazione e nel settore del contrasto in modo da evitare che determinati fattori, come un afflusso elevato di richiedenti asilo o l'aumento del numero di passaporti cechi falsi o falsificati, portasse al ripristino dell'obbligo del visto.

⁵ L'IRB è un tribunale amministrativo ed è indipendente sia da Cittadinanza e immigrazione Canada (CIC) e dall'Agenzia per i servizi frontalieri (CESA), che dal Ministero della cittadinanza, dell'immigrazione e del multiculturalismo.

⁶ Lo scopo di questa missione era colmare le lacune in materia di informazione sulla situazione e sul trattamento dei Rom di origine ceca, nonché sul loro accesso alla protezione dello Stato e sulla possibilità di un reinsediamento interno.

⁷ Fact-finding Mission Report on State Protection, giugno 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)

Il Canada ha chiarito che il concetto di “paese d'origine sicuro” suggerito dalla Repubblica ceca non è giuridicamente accettabile in base alla normativa canadese.⁹ Ha riconosciuto che il suo sistema di asilo deve essere riformato per ridurre i ritardi e gli abusi e semplificato per garantire una protezione più rapida alle vittime vere di persecuzioni ed escludere più rapidamente coloro che hanno presentato domande infondate.

3.1.2. *Procedura per la domanda di visto*

Il Canada ha spiegato che il consolato di Praga è stato chiuso dopo l'abolizione dell'obbligo del visto il 1° novembre 2007 e che al momento non se ne prevede la riapertura. In generale, i consolati canadesi coprono aree piuttosto estese e il Canada non ha consolati in ogni paese. È stato sottolineato che non è necessario che i cittadini cechi si rechino a Vienna per la domanda di visto; possono rivolgersi alle agenzie di viaggio di cinque città (Brno, Liberec, Praga, Prerov e Velke Mezirici), inviare la domanda per posta all'Ambasciata canadese a Vienna, oppure imbucarla presso l'Ambasciata canadese a Praga. Il sistema più diffuso è quello delle agenzie di viaggio.

Nei casi urgenti, i richiedenti il visto devono recarsi a Vienna dove le domande possono essere trattate in giornata dal consolato. Inoltre, il viaggio è agevolato dal rilascio di visti a ingresso multiplo e il tasso di accettazione è del 99%. Di conseguenza, nella grande maggioranza dei casi non è necessario un colloquio per il rilascio del visto. Eventualmente, la maggior parte dei colloqui si svolge per telefono, salvo casi eccezionali.

3.1.3. *Violazione delle norme sull'immigrazione*

La percentuale dei casi di violazione delle norme sull'immigrazione è salita dall'1% sul totale dei cittadini cechi recatisi in Canada nel 2006, quando l'obbligo del visto era ancora in vigore, al 6,7% nel 2008. Più precisamente la percentuale è salita al 30,1% tra gennaio e maggio 2009. Queste violazioni comprendono tutte le infrazioni documentate alla normativa canadese sull'immigrazione, le persone cui è stato rifiutato l'ingresso e quelle che sono state intercettate durante il viaggio verso il Canada. Dato che per violazione delle norme sull'immigrazione si intendono soltanto le infrazioni documentate, il numero complessivo potrebbe essere superiore a quello registrato.

3.2. **Posizione della Repubblica ceca**

La Repubblica ceca si aspetta che il Canada abolisca l'obbligo del visto per i cittadini cechi che si recano in Canada nel giro di qualche mese, non di anni.

3.2.1. *Domande di asilo*

Negli ultimi mesi la Repubblica ceca ha consultato il Canada sull'aumento del numero di richiedenti asilo cechi e ha ribadito la volontà di considerare in maniera costruttiva tutte le misure che potrebbero contribuire a risolvere il problema. A tale

⁹ Il Canada ha concluso un accordo di paese terzo sicuro con gli Stati Uniti. L'accordo è stato firmato il 5 dicembre 2002 ed è entrato in vigore il 29 dicembre 2004. Stabilisce che i richiedenti asilo che giungono in America del Nord devono presentare una domanda nel primo paese sicuro, che si tratti del Canada o degli Stati Uniti, in cui arrivano. Il concetto di paese terzo sicuro deve essere però distinto da quello di paese d'origine sicuro. Quest'ultimo implica in linea di massima che ad una persona proveniente da un paese d'origine sicuro non è concesso l'asilo. Tuttavia, tale concetto non esclude l'esame individuale delle domande e non può essere invocato come motivo di inammissibilità.

proposito, la Repubblica ceca ha proposto due possibili soluzioni: il riconoscimento reciproco di entrambi i paesi come paese d'origine sicuro, oppure la modifica della normativa canadese sull'asilo per renderla meno interessante per coloro che emigrano in Canada per motivi economici. Inoltre, la Repubblica ceca ha spiegato che il fatto che le autorità canadesi abbiano concesso l'asilo (cosa che le autorità ceche considerano di per sé assurda) ha spinto i cittadini cechi ad abusare del loro sistema.

La Repubblica ceca non accetta che il ripristino dell'obbligo del visto sia considerato dal Canada nel quadro di un approccio sistematico più ampio inteso a riformare il sistema canadese di asilo poiché il provvedimento non tratta la causa ma soltanto i sintomi manifestati da un sistema troppo sollecitato. L'aumento delle domande di asilo dei cittadini cechi non è dovuto alla situazione delle minoranze e dei diritti umani nella Repubblica ceca ma al sistema di asilo canadese generoso e permissivo che offre migliori condizioni materiali e redditi più elevati, come le prestazioni sociali accordate ai richiedenti asilo.

Inoltre, l'emigrazione rom è di solito giustificata con altre due motivazioni: la disoccupazione e il sentimento di insicurezza dovuto all'aumento dell'estremismo di destra, fenomeno quest'ultimo contrastato dalle autorità ceche con iniziative recenti.

Va notato che il Canada è la principale destinazione dei migranti cechi di origine rom perché negli anni '90 c'era già stata una prima ondata di emigrazione e molti cercano ora di ricongiungersi alle loro famiglie.

Per quanto riguarda le minoranze e in particolare i Rom, la Repubblica ceca ha ribadito che la loro situazione nel paese non è sostanzialmente diversa da quella delle più numerose minoranze rom che vivono in altri Stati membri UE¹⁰ e ha fornito documenti sulla situazione delle minoranze, in particolare quella rom, nel paese e sull'ulteriore recente rafforzamento delle leggi e delle politiche per l'integrazione delle minoranze e in particolare delle comunità rom.

3.2.2. *Procedura per la domanda di visto*

La Repubblica ceca ribadisce la richiesta di riapertura del consolato canadese a Praga fin tanto che il Canada non ripristinerà l'esenzione dal visto. Giudica inaccettabile che i suoi cittadini debbano recarsi a Vienna per chiedere un visto e ritiene pertanto che per compiere qualche passo avanti occorrerebbe per lo meno aprire un ufficio visti a Praga.

3.3. **Gruppo di esperti Canada-Repubblica ceca**

Visto l'impegno della Repubblica ceca e del Canada a collaborare alla soluzione dei problemi che hanno fatto seguito al ripristino dell'obbligo del visto da parte del Canada per i cittadini cechi, è stato istituito un gruppo di esperti Canada – Repubblica ceca. Dopo due conferenze telefoniche svoltesi il 20 e il 27 agosto 2009, il 10 settembre 2009 una delegazione ceca ha incontrato le autorità canadesi ad Ottawa per discutere la questione e trovare delle soluzioni. La Commissione ha partecipato alla riunione.

Oltre alla questione del ripristino del visto e dell'iter seguito per la concessione del visto ai cittadini cechi, il Canada ha illustrato le sue procedure in materia di

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

immigrazione e di asilo fornendo informazioni sul multiculturalismo. La Repubblica ceca ha presentato la sua legislazione e le sue politiche in materia di protezione delle minoranze. È stato deciso di organizzare riunioni periodiche in questo contesto.

4. VALUTAZIONE

Questa è la prima volta che un paese terzo ripristina l'obbligo del visto per i cittadini di uno Stato membro. È una situazione estremamente spiacevole a cui occorre trovare al più presto una soluzione. Il Canada è consapevole che la politica comune dell'Unione europea sui visti si basa sul principio di reciprocità.

Il fatto che i cittadini cechi non possano ottenere il visto all'ambasciata canadese a Praga è particolarmente increscioso. La Commissione riconosce che il Canada propone ai cittadini cechi molte possibilità per richiedere il visto nella Repubblica ceca (cfr. paragrafo 3.1.2) ma lo invita a tornare alla situazione preesistente per quanto riguarda il rilascio dei visti riaprendo gli uffici preposti nella Repubblica ceca.

La Commissione accoglie con favore la volontà di entrambe le parti di impegnarsi nel dialogo e le incoraggia a proseguire le consultazioni nel quadro del gruppo di esperti Canada - Repubblica ceca per affrontare tutte le questioni relative al ripristino dell'obbligo del visto; chiede, per esempio, chiarimenti sul suo sistema di asilo e sulle violazioni della sua legislazione sull'immigrazione commesse dai cittadini cechi e alla Repubblica ceca al Canada, e sull'attuazione dei suoi programmi e delle sue politiche sulle minoranze, in particolare le comunità rom, alla Repubblica ceca. Invita poi il Canada ad esporre chiaramente le misure che intende adottare per abolire l'obbligo del visto per i cittadini cechi in un futuro prossimo.

La Commissione osserva che la Repubblica ceca ha deciso di imporre il visto ai titolari di passaporti diplomatici e di servizio canadesi. Se le misure indicate nei paragrafi precedenti non saranno introdotte in maniera soddisfacente, entro la fine del 2009 la Commissione raccomanderà l'introduzione o il ripristino dell'obbligo del visto per alcune categorie di cittadini canadesi (titolari di passaporti diplomatici e di servizio).

5. CONCLUSIONE

Purtroppo, con il ripristino dell'obbligo del visto nei confronti della Repubblica ceca da parte del Canada si deplora il primo passo indietro dopo l'introduzione del nuovo meccanismo sulla reciprocità dei visti. È una situazione estremamente spiacevole a cui occorre trovare al più presto una soluzione.

Anche se i cittadini cechi usufruiscono di svariate possibilità per chiedere il visto nella Repubblica ceca, in attesa del ripristino dell'esenzione dal visto la Commissione chiede al Canada di tornare alla situazione preesistente per quanto riguarda il rilascio dei visti riaprendo gli uffici preposti nella Repubblica ceca. La Commissione incoraggia entrambe le parti a proseguire le consultazioni nel quadro del gruppo di esperti Canada - Repubblica ceca per affrontare tutte le questioni relative al ripristino dell'obbligo del visto, ribadendo la sua disponibilità ad agevolare e partecipare alle discussioni. La Commissione invita poi il Canada ad esporre chiaramente le misure che intende adottare per abolire l'obbligo del visto per i cittadini cechi in un futuro prossimo. Raccomanderà inoltre l'introduzione o il ripristino dell'obbligo del visto per alcune categorie di cittadini canadesi, a meno che il Canada non adotterà misure

positive per semplificare le formalità che devono essere espletate dai cittadini cechi che intendono recarsi in Canada e per trovare una strada verso il ripristino dell'esenzione dal visto.