



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Excelentíssimo Senhor
Deputado Paulo Mota Pinto
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 892/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 17-07-2013

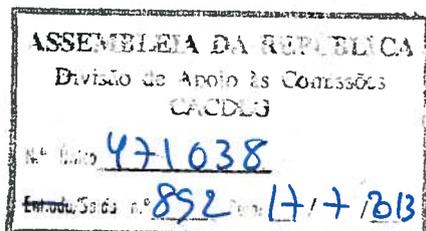
ASSUNTO: Relatório – COM (2012) 648.

Para os devidos efeitos, junto se envia relatório referente ao “*Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - sobre o funcionamento da cooperação Schengen local durante os primeiros dois anos de aplicação do Código de Vistos*” [COM(2012)648], que foi aprovado com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, abstenção do PCP e BE, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 17 de julho de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)





COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2012) 648 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - sobre o funcionamento da cooperação Schengen local durante os primeiros dois anos de aplicação do Código de Vistos.

1 - Introdução

Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2012) 648 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - sobre o funcionamento da cooperação Schengen local durante os primeiros dois anos de aplicação do Código de Vistos.

2 – Enquadramento e objetivos da iniciativa

2.1 - Considerações introdutórias:

A Comissão tem tido oportunidade, em diversas ocasiões, de sublinhar que a mobilidade constitui um elemento estratégico da política externa da UE em matéria de migração, quer se trate de visitantes em estadas curtas, quer se trate de turistas ou de estudantes, investigadores, empresários e familiares de residentes em visita.

De acordo com o Relatório em escrutínio, em 2011 foram emitidos cerca de 12 milhões de vistos de curta duração pelos Estados-Membros que emitem «vistos Schengen». Não é difícil, por conseguinte, apercebermo-nos da importância de que se reveste a política de vistos da UE, elemento essencial de qualquer política de mobilidade virada para o futuro.

A Comissão propôs-se lançar um diálogo com os países do sul do Mediterrâneo sobre migração, mobilidade e segurança, direcionado para a criação de parcerias para a mobilidade com o Egito, Marrocos, a Tunísia e a Líbia. Esta abordagem foi apoiada pelo Conselho, em várias formações, pelo que as recomendações finais do presente relatório têm também em conta essas evoluções.

No presente relatório, a Comissão aborda principalmente a aplicação da cooperação Schengen local e apresenta recomendações com vista a reforçar e melhorar esta cooperação.

2.2 - Cooperação Schengen local (observações gerais):

O Código de Vistos (Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009) constitui uma reformulação da legislação existente sobre os procedimentos e as condições de emissão de vistos de curta duração (vistos para estadas não superiores a 90 dias e vistos de trânsito aeroportuário).

As disposições do Código de Vistos são aplicadas em todo o mundo pelas missões diplomáticas e postos consulares dos Estados-Membros.

Face à diversidade das circunstâncias locais, contudo, os legisladores nacionais reconheceram a necessidade de assegurar uma aplicação harmonizada das disposições jurídicas gerais que tenha em conta as circunstâncias locais^{1 2}.

O artigo 48.º do Código de Vistos estabelece o quadro jurídico da cooperação Schengen local (a seguir designada «CSL»), cumprindo salientar o seguinte, a propósito da CSL:

- A CSL é uma tarefa coletiva a partilhar pelos consulados dos Estados-Membros e a Comissão, em princípio através das Delegações da EU;

¹V. Considerando 18 do Código de Vistos: «A cooperação local Schengen é crucial para a aplicação harmonizada da política comum de vistos e para a avaliação adequada do risco migratório e/ou para a segurança. Dadas as diferenças a nível das circunstâncias locais, a aplicação prática de disposições legislativas específicas deverá ser apreciada entre as missões diplomáticas e os postos consulares específicos dos Estados-Membros, a fim de assegurar a aplicação harmonizada das disposições legislativas para evitar o "visa shopping" e o tratamento desigual dos requerentes de visto».

² As «circunstâncias locais» dizem respeito a aspetos como documentos comprovativos ou, por exemplo, o emprego, em função da organização administrativa e jurídica do país de acolhimento; ou as especificidades das diferentes categorias de requerentes num determinado país terceiro, por exemplo, do ponto de vista da pressão migratória.

- O papel da Comissão consiste em convocar reuniões consagradas à CSL e garantir a elaboração de relatórios de reuniões coerentes;
- A Comissão é igualmente encarregada de elaborar relatórios anuais a nível de cada jurisdição;
- A coordenação da CSL depende, entre outros fatores, do número de Estados-Membros implicados, de existirem ou não consulados que emitem vistos em locais diferentes das capitais e de os nacionais do país de acolhimento estarem ou não sujeitos à obrigação de visto;
- Em 22 países terceiros não existem consulados dos Estados-Membros, o que significa que nesse contexto a CSL é irrelevante;
- Em 31 locais não existem Delegações da UE, o que significa que a Comissão não dispõe de informações sobre a situação em termos de CSL.

Ao abrigo do Código de Vistos (artigo 48.º, n.º 5, segundo parágrafo), deve ser elaborado um relatório anual a nível de cada jurisdição, que deve ser comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

É disso que trata o relatório em escrutínio, que tem por objetivo avaliar o funcionamento da CSL desde o início da aplicação do Código de Vistos e fornecer orientações sobre a forma de a melhorar³.

2.3 - Avaliação do funcionamento da CSL:

↳ ***Início da aplicação do novo quadro jurídico da CSL***

O papel de coordenação da Comissão no que diz respeito à CSL é exercido através das Delegações da UE.

Os pontos de contacto CSL têm acesso aos manuais relativos ao Código de Vistos e a outras informações essenciais na base CIRCA⁴, funcionando a unidade da DG HOME responsável pela política de vistos como «helpdesk» para prestar apoio direto e operacional às Delegações da UE.

³ Enquanto não estão disponíveis os relatórios de avaliação que a Comissão deve apresentar em 2013 e em 2014, em obediência ao estatuído no artigo 57.º do Código.

⁴ CIRCA: «Communication Information Resource Centre Administrator», uma aplicação em linha destinada ao intercâmbio de informações.

Durante o período de referência, de resto, os funcionários da DG HOME fizeram apresentações gerais destinadas ao pessoal que iria ser destacado no estrangeiro no âmbito de seminários organizados pela DG RELEX, posteriormente SEAE.

A avaliação deixou igualmente patente que os consulados dos Estados-Membros não tinham sido suficientemente informados sobre o novo quadro jurídico, o que dificultou a elaboração dos relatórios anuais.

✦ Reuniões da cooperação Schengen local

Em geral, realizam-se reuniões de dois em dois meses e, se necessário, com mais frequência.

A taxa de participação nas reuniões parece ser bastante boa e a continuidade assegurada pela participação das Delegações da UE parece ser apreciada.

São elaborados relatórios comuns, e a maior parte dos pontos de contacto CSL transmitem sistematicamente os relatórios à Comissão, pois partem do princípio de que os consulados dos Estados-Membros também os transmitem às respetivas autoridades centrais, como previsto no Código de Vistos (artigo 48.º, n.º 5).

Sucedem que isso nem sempre acontece, o que é lamentável: a falta de circulação de informação, com efeito, acaba por ter como consequência que as informações sobre a forma como o Código de Vistos é aplicado na prática estão muito dispersas e as queixas recebidas dos países terceiros não podem ser devidamente apreciadas.

✦ Tarefas operacionais concretas a realizar no âmbito da cooperação Schengen local

- Avaliação da necessidade de harmonizar as listas de documentos comprovativos

Nesta fase inicial da aplicação do Código de Vistos, a elaboração das listas de documentos comprovativos constitui uma das tarefas mais importantes no âmbito da CSL e é a que tem o impacto mais visível sobre os requerentes de visto e as autoridades locais.

Até julho de 2012, contudo, apenas foram adotadas cinco decisões da Comissão que cobrem sete CSL, e os trabalhos avançaram em dezoito outras CSL em todo o mundo.

- Intercâmbio de informações sobre a isenção facultativa de pagamento de emolumentos de visto e avaliação da necessidade de estabelecer critérios comuns

Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 5, os Estados-Membros podem isentar do pagamento de emolumentos três categorias específicas de pessoas⁵. No intuito de assegurar a aplicação harmonizada da isenção facultativa de emolumentos de visto na mesma jurisdição foi adotada a seguinte disposição (artigo 16.º, n.º 5, último parágrafo):

«No âmbito da cooperação Schengen local, os Estados-Membros devem procurar harmonizar a aplicação dessas isenções.» Em conformidade com o artigo 48.º, n.º 1, «Para o efeito, a CSL avaliará a necessidade de estabelecer, nomeadamente: b) «critérios comuns para analisar os pedidos relacionados com as isenções do pagamento de emolumentos nos termos do n.º 5 do artigo 16.º».

Esta avaliação foi efetuada na maior parte dos locais; é, contudo, demasiado cedo para apreciar em que medida a aplicação divergente destas disposições pelos Estados-Membros pode estar na origem do «visa shopping».

- Intercâmbio de informações sobre os emolumentos de visto cobrados em moeda local e avaliação da necessidade de harmonização

Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 7, segundo parágrafo, «se forem cobrados numa divisa diferente do euro, os emolumentos são determinados e sujeitos a revisão regular, aplicando-se a

⁵ As crianças a partir dos seis anos e com menos de doze anos; os titulares de passaportes diplomáticos e de passaportes de serviço; os participantes, até 25 anos de idade, em eventos organizados por organizações sem fins lucrativos.

taxa de câmbio de referência para o euro fixada pelo Banco Central Europeu. O montante cobrado pode ser arredondado por excesso e, no âmbito da cooperação Schengen local, os consulados devem assegurar que cobram emolumentos similares».

Num estudo comparativo que compreendeu 25 jurisdições diferentes em todo o mundo, foram detetadas diferenças até 26 % nos emolumentos cobrados em moeda local.

- Folha de informação comum

Nos termos do estatuído no art.º 48º, nº 2 do Código de Vistos, a CSL deve elaborar uma folha de informação comum que preste informações sobre os diferentes tipos de vistos, procedimentos e condições aplicáveis à apresentação de um pedido de visto, a fim de que tal informação seja comunicada de forma harmonizada, coerente e transparente.

- Intercâmbio de informações

O Relatório dá-nos conta de que o intercâmbio de informações constitui a parte essencial da ordem de trabalhos das reuniões relativas à CSL, variando os temas abordados entre as circunstâncias locais e casos individuais de fraude, e as questões relativas à interpretação do Código de Vistos e ao intercâmbio de estatísticas mensais.

- Desafios a enfrentar pela cooperação Schengen local no próximo período de

Dos poucos relatórios que fizeram alusão aos desafios futuros, alguns evocaram os trabalhos em curso sobre a harmonização dos procedimentos, ao passo que outros referiram a implantação do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS).

2.4 - Conclusões e Recomendações:

O quadro jurídico da CSL estruturada, incluindo a participação da Comissão, ainda não revelou todo o seu potencial. No entanto, os resultados obtidos nalguns locais importantes

demonstraram o valor acrescentado da CSL para harmonizar melhor a forma como é aplicada a política comum em matéria de vistos;

Uma melhor cooperação Schengen local contribui para reforçar a credibilidade da política comum da UE em matéria de vistos, para concretizar as vantagens para os nacionais de países terceiros e, a longo prazo, para reduzir a pressão exercida com vista à obtenção de acordos de facilitação de vistos;

▪ **Recomendações sobre o papel das Delegações da UE**

- Deve ser designado um ponto de contacto CSL nos países prioritários;
- O ponto de contacto deve desempenhar um papel ativo na CSL e assumir a presidência de reuniões, a fim de garantir a continuidade e a coerência da cooperação, tendo em conta a distribuição da carga de trabalho com os Estados-Membros;
- As Delegações da UE devem, em cooperação com os consulados dos Estados-Membros, avaliar se a cobertura consular no Estado de acolhimento deve ser reforçada e, se for o caso, analisar a forma mais adequada de o fazer;
- As Delegações da UE devem, em cooperação com as missões diplomáticas dos Estados-Membros, organizar sessões de informação com as autoridades do Estado de acolhimento destinadas a apresentar a política comum em matéria de vistos e, em especial, a implantação do VIS à escala regional, a fim de evitar ou clarificar eventuais equívocos;
- As Delegações da UE devem recolher informações junto dos nacionais de países terceiros sobre a forma como o Código de Vistos é aplicado (por exemplo, através da abertura de uma «caixa de correio para queixas em linha») e comunicar problemas ou discrepâncias na aplicação do Código de Vistos e da política comum em matéria de vistos, nomeadamente no que se refere à aplicação dos acordos de facilitação de vistos, a fim de alertar a Comissão para tais problemas;

▪ **Recomendações sobre o Papel das autoridades centrais dos Estados-Membros**

- Nos locais em que não existem Delegações da UE, um Estado-Membro deve oferecer-se voluntariamente para que o seu consulado no local em causa atue

como ponto de contacto da CSL e informe diretamente a Comissão sobre as questões ligadas à CSL;

▪ ***Recomendações sobre o papel dos consulados dos Estados-Membros:***

- Devem partilhar sistematicamente com as suas autoridades centrais os relatórios comuns da CSL;
- Devem organizar formações regionais sobre o Código de Vistos para o pessoal consular, nomeadamente no que diz respeito à implantação progressiva do VIS na região em causa;

▪ ***Recomendações dirigidas à Comissão (em cooperação com o SEAE)***

- Deve reforçar a capacidade das Delegações da UE e dos pontos de contacto CSL, privilegiando a formação/informação especificamente orientadas, o reforço do trabalho em rede entre os pontos de contacto CSL, o melhoramento do «kit de informação» básico destinado aos pontos de contacto CSL, e a revisão da Parte II do Manual sobre a organização dos serviços de vistos e da cooperação Schengen local, a fim de clarificar a aplicação do Código de Vistos no que diz respeito às tarefas da CSL.

▪ ***Recomendações finais e complementares***

- É importante aplicar corretamente o Código de Vistos, de modo a melhorar os procedimentos e proporcionar aos requerentes de visto um tratamento transparente e justo; para tanto, a CSL constitui-se como o principal instrumento para garantir uma aplicação coerente do Código de Vistos, tendo em conta as circunstâncias locais;
- A harmonização das listas de documentos comprovativos deve ser realizada num prazo curto;
- A correcta execução das disposições relativas à CSL contribuirá para melhorar a imagem da política comum em matéria de vistos, o que terá repercussões positivas para as relações com as autoridades dos países interessados.

3 - O Princípio da subsidiariedade

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente ao COM (2012) 648 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - sobre o funcionamento da cooperação Schengen local durante os primeiros dois anos de aplicação do Código de Vistos, é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.
3. O presente parecer deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 1 de Julho de 2013

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)