



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

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 247 /XII/1ª – CACDLG /2011

Data: 07-09-2011

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 290.

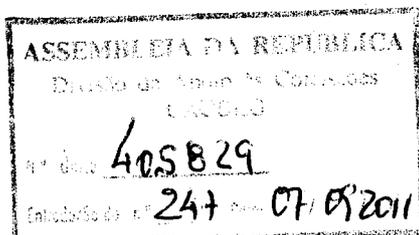
Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação [COM (2011) 290 final]*, que foi aprovado, com os votos contra do BE, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 7 Setembro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Negão

O Presidente da Comissão

(Fernando Negão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO E PARECER

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) nº 509/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação

1 – Procedimento

A Comissão dos Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da UE, remeteu a “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) nº 509/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação*”, acompanhada dos respectivos documentos de trabalho, à Comissão de assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a fim de esta se pronunciar sobre a matéria da sua competência.

Competindo assim à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias proceder à análise da proposta, com particular incidência nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir o respectivo parecer, o qual deverá ser posteriormente remetido à CAE.

2 – Da proposta

Motivação

a). Justificação e objectivos da proposta



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A alteração agora proposta ao Regulamento (CE) n.º 509/2001, do Conselho, tem os seguintes objectivos:

- Previsão de uma cláusula de salvaguarda que permita a rápida suspensão temporária da isenção da obrigação de visto para um país terceiro constante da lista positiva numa situação de emergência, quando for necessária uma resposta urgente para resolver as dificuldades com que se deparam os Estados-Membros;
- Alteração de certas disposições, por exemplo o mecanismo de reciprocidade, para assegurar a plena conformidade com as disposições do TFUE;
- Assegurar a conformidade com o Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), aplicável desde 5 de Abril de 2010, no sentido de incluir as definições apropriadas relativas às estadas de curta duração e aos vistos;
- Assegurar que, em conformidade com o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, o Regulamento determina de forma exaustiva quais os nacionais de países terceiros sujeitos ou isentos da obrigação de visto, reforçando assim a segurança jurídica e complementando o regime aplicável aos refugiados e apátridas, de modo a clarificar o regime de vistos aplicável aos residentes no Reino Unido ou na Irlanda;
- Avançar no sentido de uma completa harmonização da política comum de vistos, através de novas regras mais harmonizadas relativas à obrigação ou isenção de visto aplicável a várias categorias de nacionais de países terceiros;
- Estabelecer regras claras quanto à obrigação/isenção de visto para os titulares de salvo-condutos e de diferentes passaportes emitidos por certas entidades sujeitas ao direito internacional, mas que não se qualificam como organizações internacionais intergovernamentais;
- Adopção de novas disposições relativas às obrigações de certos Estados-Membros decorrentes de acordos da UE/internacionais anteriores, que implicam derrogações às normas comuns em matéria de vistos.

b) Contexto geral

Desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça, tal como está previsto nos Tratados da União Europeia (TUE) e da Comunidade Europeia (TCE), consiste em *“assegurar que a liberdade, que inclui o direito de livre circulação em toda a União, possa ser desfrutada em*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

condições de segurança e de justiça acessíveis a todos” – cf. as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999, in <http://europa.eu.int>.

A política comum de imigração consiste principalmente numa gestão eficaz dos fluxos migratórios, na procura de integração de todos os que procuram a Europa e na cooperação com países de origem e de trânsito – é aqui se «encaixam» assuntos tão diversos como vistos ou documentos de viagem. Por outro lado, só com uma política europeia adequada, nesta área, poderão os Estados membros garantir um controlo efectivo sobre a imigração, assegurar o tratamento condigno dos que procuram uma vida melhor na UE e atacar o tráfico de seres humanos que se aproveita da imigração ilegal.

O Tratado de Amesterdão dotou a UE de competência neste domínio, e desde então os Estados membros comprometeram-se a definir uma política comum em matéria de imigração, tendo em vista a construção de um quadro jurídico comum e de métodos de coordenação.

Um dos exemplos de instrumentos que têm sido aprovados nesta área – para além dos relacionados com o reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros, ou com a concessão de vistos na fronteira – é precisamente o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001, de cuja alteração cura a iniciativa em evidência.

Através do Regulamento (CE) n.º 539/2001, do Conselho, a Comunidade Europeia fixou a lista dos países terceiros cujos nacionais ficam sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas (a chamada «lista negativa») e a lista dos países terceiros cujos nacionais serão isentos dessa obrigação (a chamada «lista positiva»). A definição destas listas integra-se no rol de medidas de acompanhamento directamente relacionadas com a livre circulação de pessoas num espaço de liberdade, de segurança e de justiça, e é objecto de avaliação ponderada, por recurso a critérios que se prendem com a imigração ilegal, a ordem pública e a segurança, bem como as relações externas da União Europeia com os países terceiros, tendo simultaneamente em conta as implicações da coerência regional e da reciprocidade.

Estes critérios, contudo, não cristalizam no tempo, bem pelo contrário: eles evoluem consoante os países terceiros em causa, e têm em conta a dinâmica de todos os fenómenos associados, pelo que é conveniente rever regularmente a composição das listas negativa e positiva.

Além disso, dez anos após a integração do acervo de Schengen no âmbito da União Europeia



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e da criação da política comum de vistos, é necessário continuar a evoluir no sentido de uma maior harmonização da política comum de vistos da UE relativamente a certas categorias referidas no artigo 4.º do regulamento que, até agora, dependem de decisões unilaterais dos Estados-Membros.

Por último, em consequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, são necessárias outras alterações, como a introdução de uma cláusula de salvaguarda e a alteração do mecanismo de reciprocidade.

As mais recentes alterações ao Regulamento (CE) n.º 539/2001 tiveram em conta o resultado dos diálogos em matéria de liberalização de vistos, transferindo a antiga República jugoslava da Macedónia, o Montenegro e a Sérvia para a lista positiva. Mais recentemente, ainda, o Regulamento (CE) n.º 12091/2010 operou a revisão do Regulamento no mesmo sentido, relativamente à Albânia e à Bósnia e Herzegovina, e o Regulamento (UE) 1211/2010 fez o mesmo quanto a Taiwan e às Marianas do Norte (Ilhas).

3 – Análise da proposta

Medidas concretas

A proposta de regulamento apresenta-nos um conjunto de medidas concretas, nas quais pretendem verter as orientações genéricas de harmonização da política comum de vistos da UE, e igualmente proceder às alterações necessárias após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

São as seguintes:

- ***Estabelecimento de uma cláusula de salvaguarda que permita suspender a liberalização dos vistos***

No Conselho JAI de 8 de Novembro de 2010, (e na sequência das reticências de certos Estados-Membros, decorrentes do rápido aumento dos pedidos de asilo verificado após a aprovação da isenção de visto para a Albânia e a Bósnia e Herzegovina), a Comissão emitiu



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

uma declaração em reforço de um mecanismo de acompanhamento em todos os países dos Balcãs Ocidentais a que foi concedida a liberalização do regime de vistos¹.

Na sequência da declaração da Comissão, foi sugerida a introdução, no Regulamento n.º 539/2001, de uma cláusula de salvaguarda que atribuísse poderes à Comissão para decidir a suspensão temporária da isenção de visto, quando estivessem reunidas determinadas condições. Esta cláusula seria complementar da cláusula de salvaguarda prevista no artigo 78.º, n.º 3, do TFUE, só devendo ser aplicada como medida temporária em situações de emergência claramente definidas.

A fim de assegurar uma reacção rápida sobre a suspensão temporária de uma isenção de visto, recorrer-se-ia ao procedimento de comitologia, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011: se o Comité emitir um parecer favorável, a Comissão adopta o acto de execução; Se o comité emitir um parecer negativo, a Comissão não adopta o acto. O Parlamento Europeu e o Conselho terão o direito de controlo, para se assegurarem de que a Comissão não excedeu as suas competências de execução.

A medida de suspensão pode ser prorrogada, por uma nova decisão de execução adoptada através do procedimento de comitologia, por um período máximo de nove meses, mas apenas no âmbito de um procedimento de análise de proposta de alteração das listas do Regulamento (CE) n.º 539/2001.

➤ ***Alteração do mecanismo de reciprocidade***

O mecanismo de reciprocidade inicial do Regulamento (CE) n.º 539/2001 já previa um certo automatismo: a notificação dos casos de não reciprocidade não era obrigatória e o Estado-Membro em questão podia decidir se devia notificar ou não. Contudo, se a notificação fosse efectuada, os Estados-Membros ficavam obrigados a impor a obrigação de visto aos nacionais do país terceiro em causa, a título provisório e automaticamente, no prazo de 30 dias após a notificação, salvo decisão em contrário do Conselho.

Este automatismo foi considerado o ponto fraco do mecanismo de reciprocidade inicial, tendo sido abandonado em 2005, por ser contraproducente.

¹ De acordo com a declaração da Comissão, basta um súbito fluxo de nacionais de um ou mais países terceiros, incluindo dos Balcãs ocidentais, para que a Comissão possa propor ao Conselho a adopção de medidas provisórias, nos termos do artigo 78.º do TFUE, bem como a suspensão da liberalização da concessão de vistos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Já o mecanismo de reciprocidade actual, tal como alterado em 2005, é considerado globalmente eficiente e os casos de não reciprocidade foram significativamente reduzidos. De acordo com o regime actual, caso sejam adoptadas medidas de retaliação que visem a reintrodução da obrigação de visto em relação a um país terceiro em caso de não reciprocidade, a política externa da União Europeia relativa ao país terceiro em causa deve ser tida globalmente em consideração, sem qualquer automatismo, bem como o princípio da solidariedade entre os Estados-Membros da UE. Deve portanto ser efectuada uma avaliação política da adequação de uma medida deste tipo.

➤ ***Definição de visto e de estada de curta duração sem necessidade de visto***

A proposta de Regulamento em análise alinha a definição de «visto» pela definição do Código de Vistos, como tal considerando uma autorização de trânsito ou estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a três meses por cada período de seis meses a contar da primeira data de entrada no território dos Estados-Membros. Para efeitos da presente proposta, são excluídos desta definição os vistos de escala aeroportuária, uma vez que o regime de vistos aplicável pelos Estados-Membros aos nacionais de países terceiros em trânsito nos aeroportos internacionais dos Estados-Membros está previsto e regulado no Código de Vistos.

➤ ***Refugiados e apátridas residentes no Reino Unido ou na Irlanda***

Com base no Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Irlanda e o Reino Unido não participam na adopção do Regulamento (CE) n.º 539/2001 nem nas suas alterações. Assim, para efeitos do Regulamento (CE) n.º 539/2001, o Reino Unido e a Irlanda não são considerados Estados-Membros. Por conseguinte, as disposições do Regulamento (CE) n.º 1932/2006 relativas ao regime de vistos aplicável aos refugiados e apátridas não são aplicáveis quando estes residirem no Reino Unido ou na Irlanda.

A presente proposta de Regulamento visa colmatar esta lacuna, mediante a inclusão no regulamento de uma disposição relativa aos refugiados e apátridas residentes no Reino Unido ou na Irlanda.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

➤ ***Harmonização da obrigação/isenção de visto para certas categorias indicadas no artigo 4.º, n.º 1***

O artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 539/2001 prevê a possibilidade de os Estados-Membros isentarem individualmente da obrigação de visto diferentes categorias de nacionais de países terceiros constantes da lista negativa ou de imporem a obrigação de visto aos nacionais de países terceiros constantes da lista positiva. Em nome da harmonização da política comum em matéria de vistos, a proposta de Regulamento em análise limita a liberdade de os Estados-Membros concederem isenções ou imporem obrigações de visto às diferentes categorias de pessoas abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 539/2001, estabelecendo novas regras comuns sobre os vistos para algumas destas categorias.

Não obstante, e em nome das consideráveis diferenças entre as práticas dos Estados-Membros no caso de certas categorias (como os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço), e por respeito com as obrigações decorrentes de anteriores acordos da UE, mantém-se a possibilidade de os Estados-Membros continuarem a decidir individualmente sobre a isenção ou obrigação de visto, excepto nos casos em que a UE negocie com determinados países terceiros acordos de isenção de visto para essas categorias.

➤ ***Clarificação da situação e estabelecimento da base jurídica da obrigação ou isenção de visto de outras entidades de direito internacional que emitem passaportes diplomáticos ou de serviço ou salvo-condutos aos seus membros, mas que não são organizações intergovernamentais***

Existem certas entidades de direito internacional, que emitem passaportes diplomáticos ou de serviço ou salvo-condutos. Porque não são organizações intergovernamentais, estas entidades não estão abrangidas pelo artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 539/2001, citado. É, pois, necessário incluir igualmente essas entidades no Regulamento (CE) n.º 539/2001, devendo os Estados-Membros decidir, e notificar a Comissão se isentam os titulares de documentos de viagem por elas emitidos.

Base jurídica

Esta proposta de regulamento constitui um desenvolvimento da política comum em matéria de vistos, em conformidade com o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade

A previsão de uma cláusula de salvaguarda que permita a rápida suspensão temporária da isenção da obrigação de visto, a alteração do funcionamento do mecanismo de reciprocidade e todas as demais medidas de harmonização da política comum de vistos constantes da proposta de Regulamento são da competência exclusiva da União Europeia, em conformidade com o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.

Instrumento legislativo

O instrumento jurídico que vem proposto é o regulamento.

Assim sendo, e tendo em conta que a intenção da proposta é de alterar um regulamento pré-existente, é de concluir que não seria adequada a utilização de qualquer outro instrumento.

4 – Conclusões

- 1) A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para que esta se pronunciasse em concreto sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade;
- 2) A presente proposta de regulamento visa alterar o Regulamento (CE) n.º 509/2001 do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, em função da avaliação ponderada de critérios que se prendem com a imigração ilegal, a ordem pública e a segurança, bem como as relações externas da União Europeia com os países terceiros, tendo simultaneamente em conta as implicações da coerência regional e da reciprocidade;
- 3) Em concreto, a proposta visa prever cláusulas de salvaguarda que permitam a rápida suspensão temporária da isenção da obrigação de visto, visa alterar o funcionamento do mecanismo de reciprocidade e, no geral, adoptar medidas de harmonização da política comum de vistos;
- 4) Tais matérias são da competência exclusiva da União Europeia, pelo que não foi notada qualquer violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 5) Finalmente, e tratando-se de uma proposta de alteração de um regulamento pré-existente, não subsiste dúvida de que será igualmente um regulamento, no caso concreto, o instrumento legislativo mais apto a prosseguir o objectivo pretendido.

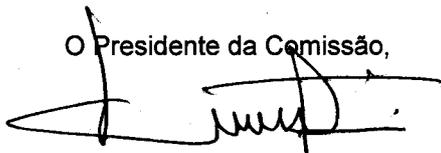
Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de:

PARECER

Que, atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, nos termos previstos na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus.

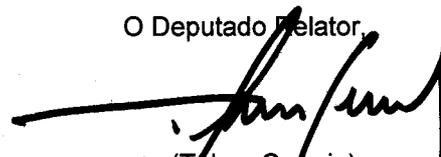
Palácio de S. Bento, 5 de Setembro de 2011.

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

O Deputado Relator,



(Telmo Correia)