COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2011
COM(2011) 290 final

2011/0138 (COD)

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

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO GERAL E JUSTIFICAÇÃO DA PROPOSTA

Em conformidade com o artigo 62.°, ponto 2, alínea b), subalínea i), do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.° 539/2001[1] que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas (a chamada «lista negativa») e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (a chamada «lista positiva»). O artigo 61.° do Tratado CE integra essas listas no âmbito das medidas de acompanhamento directamente relacionadas com a livre circulação de pessoas num espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Desde a sua adopção, o regulamento foi alterado oito vezes[2]. As últimas alterações destinavam-se a rever as listas positiva e negativa anexas ao regulamento, sendo as mais recentes relativas à transferência de Taiwan para a lista positiva e, tendo em conta o resultado dos diálogos em matéria de liberalização de vistos, à transferência para a lista positiva dos dois países restantes dos Balcãs Ocidentais, a Albânia e a Bósnia e Herzegovina.

Ao longo dos últimos anos, afigurou-se necessário introduzir outras alterações, tanto de carácter técnico como no texto principal do regulamento, nomeadamente para reforçar a segurança jurídica, contemplando determinadas situações que ainda não estavam previstas no regulamento, e para adaptar certas definições às alterações recentes introduzidas pelo direito derivado, por exemplo, através da adopção do Código de Vistos (Regulamento (CE) n. ° 810/2009 do Conselho)[3].

Além disso, dez anos após a integração do acervo de Schengen no âmbito da União Europeia e da criação da política comum de vistos, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, 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.

1.1. Síntese da acção proposta

A presente alteração do regulamento destina-se a :

– prever 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

---

[1] JO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

[2] Regulamentos do Conselho (CE) n.° 2414/2001, de 7 de Dezembro de 2001 (JO L 327 de 12.12.2001, p. 1), (CE) n.° 453/2003, de 6 de Março de 2003 (JO L 69 de 13.3.2003, p. 10), (CE) n.° 851/2005, de 2 de Junho de 2005 (JO L 141 de 4.6.2005, p. 3), (CE) n.° 1791/2006, de 20 de Novembro de 2006 (JO L 363 de 20.12.2006, p. 1), (CE) n.° 1932/2006, de 21 de Dezembro de 2006 (JO L 405 de 30.12.2006, p. 23), (CE) n.º 1244/2009, de 30 de Novembro de 2009 (JO L 336 de 18.12.2009, p. 1), (CE) n.° 1091/2010, de 24 de Novembro de 2010 (JO L 329 de 14.12.2010, p. 1) e (UE) n.º 1211/2010, de 15 de Dezembro de 2010 (JO L 339 de 22.12.2010, p. 9).

[3] JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

emergência, quando for necessária uma resposta urgente para resolver as dificuldades com que se deparam os Estados-Membros;

– alterar 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)[4], 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;

– adoptar 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.

2. ELEMENTOS DA PROPOSTA

2.1. Estabelecer uma cláusula de salvaguarda que permita suspender a liberalização dos vistos

O Conselho JAI de 8 de Novembro de 2010 aprovou a isenção de visto para a Albânia e a Bósnia e Herzegovina, apesar das reticências de certos Estados-Membros decorrentes do rápido aumento dos pedidos de asilo verificado em alguns Estados-Membros após a liberalização relativa a alguns países dos Balcãs Ocidentais. Para atender a estas preocupações, a Comissão emitiu uma declaração em que reforçava, com carácter de urgência, o mecanismo de acompanhamento em todos os países dos Balcãs Ocidentais a que foi concedida a liberalização do regime de vistos, tendo em especial declarado que no caso de «*um súbito fluxo de nacionais de um ou mais países terceiros, incluindo dos Balcãs ocidentais, a Comissão pode propor ao Conselho a adopção de medidas provisórias a favor desse ou desses Estados, nos termos do artigo 78.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como uma rápida suspensão da liberalização da concessão de vistos*».

[4] JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

Na sequência da declaração da Comissão, no final de Dezembro de 2010 dois Estados-Membros apresentaram um documento (doc. 18212/10 VISA 311 COMIX 842), em que sugeriram 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, através do procedimento de co-mitologia, quando estivessem reunidas determinadas condições.

Uma cláusula de salvaguarda poderia igualmente contribuir para preservar no futuro a integridade dos processos de liberalização de vistos e para aumentar a sua credibilidade junto da opinião pública.

Os Estados-Membros manifestaram no CEIFA o seu apoio geral a esta sugestão. Também segundo o entendimento comum dos Estados-Membros, essa cláusula de salvaguarda pode proporcionar um quadro geral para o futuro, sem estar relacionada com países terceiros específicos.

A cláusula seria complementar mas distinta 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 cláusula de salvaguarda deve indicar de forma clara que se trata de uma suspensão da isenção de visto limitada a um curto período de tempo, com carácter de urgência e com base em critérios estritos bem definidos. A cláusula só pode ser accionada numa situação de emergência, ou seja, em caso de alteração súbita da situação, por exemplo, quando os números relevantes aumentarem subitamente num período de tempo relativamente curto, caso seja necessário dar uma resposta urgente a nível dos vistos para solucionar as dificuldades enfrentadas pelos Estados-Membros afectados e quando as medidas baseadas no artigo 78.°, n.° 3, do TFUE não constituam uma resposta adequada ou suficiente.

Para que se possa reagir rapidamente nas situações acima descritas, uma decisão sobre a suspensão temporária de uma isenção de visto seria adoptada através do procedimento de comitologia, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011[5], sendo atribuídas competências de execução à Comissão, com base no artigo 291.º do TFUE.

Mesmo que as condições para accionar a cláusula de salvaguarda sejam claramente definidas, a Comissão deve proceder a uma avaliação da situação, não devendo existir qualquer automatismo a partir das notificações dos Estados-Membros. Ao avaliar a necessidade de suspender a isenção de visto em relação a um país terceiro, a Comissão deve ter em conta o número de Estados-Membros afectados pela súbita ocorrência de uma das situações descritas na presente proposta, bem como o seu impacto global na situação migratória na UE.

Em conformidade com as regras de comitologia do Regulamento (UE) n.º 182/2011, no âmbito do procedimento de exame, o Parlamento Europeu e o Conselho recebem ao mesmo tempo que os membros do Comité a proposta de decisão da Comissão que suspende a isenção de visto para um ou mais países terceiros, bem como os outros documentos relevantes, incluindo, por exemplo, os eventuais relatórios da FRONTEX e do GEAA e as notificações iniciais dos Estados-Membros.

[5] JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

A aplicação do *procedimento de exame* parece adequada para suspender a isenção de visto. O Comité emite o seu parecer por maioria qualificada. Os votos dos membros são ponderados da forma prevista no Tratado (artigo 238.°, n.º 3, do TFUE). 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, nos termos do artigo 11.° do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

Além disso, em nome da transparência, a Comissão pode trocar pontos de vista com o Parlamento Europeu, a pedido deste, quando apresentar uma proponha a suspensão temporária da isenção de visto para um ou mais países terceiros.

Antes do fim da suspensão temporária, a Comissão envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório que, quando seja considerado necessário, será acompanhado de uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.° 539/2001, de acordo com o processo legislativo ordinário, com vista à transferência do país terceiro para a lista negativa. Nesse caso, 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, deixando ao Parlamento Europeu e ao Conselho tempo suficiente para rejeitar ou aprovar a proposta de alteração das listas do Regulamento (CE) n.º 539/2001.

2.2. Alteração do mecanismo de reciprocidade

No decurso de um exercício de codificação relativo ao Regulamento (CE) n.º 539/2001, o grupo de trabalho consultivo composto por juristas da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu examinou a base jurídica secundária estabelecida pelo Regulamento (CE) n.º 851/2005[6]. O artigo 1.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 539/2001 alterado tem a seguinte redacção: «No prazo de 90 dias a contar da publicação dessa notificação, a Comissão, em consulta com o Estado-Membro em causa, apresenta um relatório ao Conselho. O relatório pode ser acompanhado de uma proposta que preveja a reintrodução temporária da obrigação de visto em relação aos nacionais do país terceiro em questão. A Comissão pode também apresentar essa proposta após deliberação do Conselho sobre o seu relatório. *O Conselho delibera sobre esta proposta, por maioria qualificada, no prazo de três meses.»*

O grupo consultivo dos serviços jurídicos considerou que esta disposição estabelece uma base jurídica secundária que, não sendo manifestamente obsoleta, deve ser reexaminada à luz do acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Maio de 2008, no processo C-133/06, com vista à sua supressão ou alteração.

Num domínio em que se aplique a co-decisão, não é possível, do ponto de vista jurídico, criar por via do direito derivado um procedimento simplificado que permita ao Conselho decidir sobre uma proposta da Comissão, sem qualquer participação do Parlamento Europeu.

Assim, esta disposição deve ser mantida mas alterada, por um lado, para prever que o relatório também deve ser enviado ao Parlamento Europeu e, por outro, para acrescentar o papel de codecisão do Parlamento Europeu.

---

[6] JO L 141 de 4.6.2005, p. 3.

O exercício de codificação vai continuar e será concluído quando a presente alteração for adoptada.

Neste contexto, importa referir que um Estado-Membro apresentou uma sugestão no sentido de *alterar o actual mecanismo de reciprocidade*, com vista a torná-lo mais eficaz. De acordo com essa sugestão, a Comissão seria obrigada a apresentar uma proposta, num prazo muito curto, para restabelecer temporariamente a obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro, que não retire a obrigação de visto relativamente a um Estado-Membro no prazo máximo de 12 meses a contar da sua introdução.

É importante sublinhar que tal alteração do mecanismo de reciprocidade infringiria o direito exclusivo de iniciativa da Comissão e não levaria necessariamente à adopção da medida de retaliação proposta.

O mecanismo de reciprocidade inicial do Regulamento (CE) n.° 539/2001 já previa um certo automatismo: a notificação dos casos de não reciprocidade não era obrigatória; 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. Não há razão para crer que actualmente asseguraria uma maior eficiência.

O mecanismo de reciprocidade actual, tal como alterado em 2005, é considerado globalmente eficiente e os casos de não reciprocidade foram significativamente reduzidos. As situações de não reciprocidade que subsistem são sobretudo casos em que os países terceiros consideram que certos Estados-Membros não satisfazem os critérios objectivos de isenção de visto previstos na legislação nacional desses países terceiros.

Embora a utilização do procedimento de comitologia esteja prevista para a aplicação da cláusula de salvaguarda em situações de emergência caracterizadas por condições bem definidas (ver ponto 2.3), 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.

A maior parte dos Estados-Membros também se manifestou contra uma (re)introdução «automática» da obrigação de visto para os nacionais de países terceiros, devido às suas implicações políticas, preconizando uma abordagem adaptada a cada situação e a aplicação de medidas provisórias noutros domínios.

2.3. Definição de visto e de estada de curta duração sem necessidade de visto

A presente proposta alinha a definição de «visto» pela definição do Código de Vistos. Assim, um visto é 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 do presente regulamento, os vistos de escala aeroportuária estão excluídos desta definição, 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.

Os nacionais dos países terceiros constantes da lista do anexo II estão isentos da obrigação prevista no n.º 1 para estadas no território dos Estados-Membros não superior a três meses por cada período de seis meses.

Esta definição tem igualmente em consideração as implicações da interpretação de estada de curta duração de três meses dada pelo Tribunal de Justiça Europeu no processo 241/05[7].

2.4. Refugiados e apátridas residentes no Reino Unido ou na Irlanda

Uma alteração anterior do Regulamento (CE) n.º 539/2001, ocorrida em 2006 (Regulamento (CE) n.º 1932/2006), já se propunha clarificar a situação dos refugiados e apátridas através do ajustamento das regras aplicáveis em matéria de vistos, estabelecendo uma distinção entre os que residem num Estado-Membro e os que residem num país terceiro.

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

Dado que não existe reconhecimento mútuo de vistos nem equivalência entre uma autorização de residência e um visto nas relações entre, por um lado, o Reino Unido e a Irlanda e, por outro, os Estados-Membros de Schengen, o regulamento deixa aos Estados-Membros a liberdade de decidirem individualmente sobre a isenção ou a obrigação de visto para esta categoria de pessoas. Estas decisões nacionais devem ser notificadas à Comissão nos termos do artigo 5.º do regulamento.

---

[7] No processo 241/05, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 20.°, n.° 1, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «primeira entrada» constante dessa disposição visa, além da primeira entrada nos territórios dos Estados contratantes no referido Acordo, a primeira entrada nos referidos territórios que ocorra após ter expirado um período de seis meses a contar dessa primeira entrada em absoluto, bem como qualquer outra primeira entrada que ocorra após ter expirado qualquer novo período de seis meses a contar de uma data anterior de primeira entrada. Por analogia, esta interpretação aplica-se igualmente às estadas com base num visto.
Um visto de curta duração é um visto de viagem válido para uma ou mais entradas, sem que a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total de estadas sucessivas possam exceder três meses por semestre, a contar da data da primeira entrada. Os estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios dos Estados Schengen por um período máximo de três meses durante um período de seis meses a contar da primeira data de entrada.

2.5. 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.

A Comissão considera que, dez anos após a integração do acervo de Schengen na União Europeia, chegou o momento de dar mais um passo no sentido de uma maior harmonização da política comum em matéria de vistos. Há que fazer esforços para respeitar plenamente o Tratado, através da criação de uma verdadeira política comum nesta matéria. Por este motivo, a presente proposta pretende limitar 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. No entanto, a proposta tem igualmente em consideração a existência de diferenças consideráveis entre as práticas dos Estados-Membros no caso de certas categorias (como os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço), mantendo por enquanto a possibilidade de os Estados-Membros continuarem a decidir individualmente sobre a isenção ou obrigação de visto, excepto nos casos em que a UE negoceie com determinados países terceiros acordos de isenção de visto para essas categorias.

2.5.1. Uma maior harmonização

A Comissão pretende realizar novos progressos no sentido de harmonizar plenamente as categorias previstas no artigo 4.º, n.º 1, relativamente às quais já existe harmonização de facto ou quase harmonização.

De acordo com as notificações actuais dos Estados-Membros, os membros da *tripulação civil de aviões* são isentos da obrigação de visto por todos os Estados-Membros. Nestas circunstâncias, a manutenção da possibilidade de os Estados-Membros decidirem livremente sobre a isenção desta categoria deixou de se justificar.

No que se refere à *tripulação civil de navios*, todos os Estados-Membros, com excepção de dois, isentam essas pessoas da obrigação de visto, no caso de *licença para ir a terra*, embora todos os Estados-Membros, com excepção de dois, mantenham a obrigação de visto para efeitos de *trânsito*. Esta alteração irá portanto criar uma isenção geral e harmonizada de vistos para a primeira categoria e uma obrigação de visto para a segunda.

Dado que só um Estado-Membro isenta da obrigação de visto *a tripulação e os assistentes de voos de emergência ou de socorro e outro pessoal de assistência, em caso de desastre ou acidente*, esta categoria será suprimida do regulamento.

2.5.2. Manutenção das regras

Para a categoria *tripulação civil de navios que operem nas vias fluviais internacionais* mantêm-se as disposições actuais dado que, segundo as notificações dos Estados-Membros, os Estados atravessados pelo Reno ou pelo Danúbio têm práticas divergentes quanto à isenção ou à obrigação de visto aplicáveis a esta categoria. Além disso, há que mencionar que estão a decorrer trabalhos legislativos na CCNR (Comissão Central para a Navegação do Reno) sobre este assunto, que também devem ser tidos em conta.

A actual possibilidade de os Estados-Membros decidirem sobre a isenção dos *titulares de salvo-condutos emitidos por determinadas organizações intergovernamentais* também não é afectada por esta alteração.

2.5.3. Nova disposição — respeito das obrigações decorrentes de acordos da UE anteriores

Antes da criação da política comum de vistos da UE, a União Europeia e os seus Estados-Membros celebraram acordos internacionais, tais como os acordos de associação, com países terceiros, que abrangem nomeadamente, a circulação de pessoas e serviços, que podem ter impacto sobre a imposição da obrigação de visto aos nacionais de Estados terceiros. Estes acordos internacionais celebrados pela União têm primazia sobre as disposições do direito derivado da UE, incluindo o Regulamento (CE) n.º 539/2001. Quando esses acordos internacionais contêm uma «cláusula de *standstill*», tal pode implicar que certos Estados-Membros sejam obrigados a aplicar derrogações às regras da política comum de vistos, de acordo com a legislação em vigor ou práticas aplicáveis na data em que a cláusula de *standstill* produziu efeitos nesses países.

Assim, a Comissão propõe a introdução no artigo 4.º de uma disposição que permita aos Estados-Membros isentar da obrigação de visto os prestadores de serviços, na medida em que tal seja necessário para respeitar as obrigações internacionais da Comunidade anteriores à entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 539/2001.

A presente proposta é coerente com o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 19 de Fevereiro de 2009, no processo C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli*, no qual o Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional do Acordo de Associação com a Turquia, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à introdução, a contar da entrada em vigor desse protocolo, da exigência de visto para permitir a nacionais turcos, como os recorrentes no processo principal, entrarem no território de um Estado-Membro para aí efectuarem prestações de serviços por conta de uma empresa estabelecida na Turquia, desde que, nessa data, não fosse exigido tal visto».

O artigo 41.º do Protocolo Adicional inclui uma cláusula de *standstill*, segundo a qual «as Partes Contratantes se absterão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços». Neste momento, excluindo a Turquia, a Comissão não tem conhecimento de outros países que beneficiem de uma cláusula de *standstill* semelhante, estabelecida por um acordo internacional celebrado com a União.

Os Estados-Membros afectados por uma tal derrogação devem notificar a Comissão e os outros Estados-Membros desse facto.

2.5.4. Procedimento para isentar os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço de países terceiros da obrigação de visto após a revogação do Regulamento (CE) n.° 789/2001 do Conselho[8]

O texto actual do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 539/2001 remete para o procedimento previsto no Regulamento (CE) n.° 789/2001 que deve ser seguido quando um

[8] JO L 116 de 24.4.2001, p. 2.

Estado-Membro decide isentar os titulares de passaportes diplomáticos e/ou de serviço de um país terceiro da obrigação de visto.

Nos termos do Regulamento (CE) n.° 789/2001, os Estados-Membros que desejem isentar os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço de países terceiros cujos nacionais estivessem sujeitos a consulta prévia deviam apresentar uma iniciativa legislativa, sobre a qual o Conselho decidiria por maioria qualificada (desde 2006).

No que se refere aos titulares desses passaportes originários de países terceiros que não estivessem sujeitos a consulta prévia, o Regulamento (CE) n.° 789/2001 apenas previa que os Estados-Membros deviam comunicar ao Conselho quaisquer alterações ao seu regime de vistos (de obrigação ou de isenção de visto).

No entanto, o Regulamento (CE) n.º 789/2001 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)[9]. Após a revogação desse regulamento, considerou-se que o instrumento adequado para regular estes aspectos «processuais» das decisões nacionais sobre a obrigação ou isenção de visto para os titulares desses passaportes seria o Regulamento (CE) n.° 539/2001.

Assim, no âmbito da presente alteração, há que avaliar a necessidade de prever um processo de decisão específico para os casos em que um Estado-Membro queira suprimir a obrigação de visto para os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço de países terceiros sujeitos a consulta prévia.

No entender da Comissão, tanto por razões institucionais como substantivas, não há necessidade de estabelecer um tal mecanismo específico de decisão comum.

Quanto aos aspectos institucionais:

Decorrido o período transitório de cinco anos previsto pelo Tratado de Amesterdão para o Título IV do TCE e após a entrada em vigor do novo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, deixou de ser juridicamente possível estabelecer um procedimento de tomada de decisão que atribua o direito de iniciativa a um Estado-Membro; é mesmo inaceitável, de um ponto de vista institucional, que a sugestão ou intenção de um Estado-Membro (de isentar da obrigação de visto os titulares de um passaporte diplomático de um país sujeito ao procedimento de consulta prévia) possa coarctar o direito de iniciativa da Comissão, a Comissão não pode ser obrigada a apresentar uma proposta.

Além disso, caso fosse criado um procedimento de «decisão comum», este teria de respeitar os princípios e procedimentos definidos no TFUE (ver secção relativa ao mecanismo de reciprocidade, ponto 2.2). O Conselho não poderia decidir sozinho pois uma tal medida teria de ser adoptada em co-decisão com o Parlamento Europeu.

Quanto aos aspectos substantivos:

A decisão de solicitar consultas prévias sobre os pedidos de visto apresentados por nacionais de determinado país terceiro (ou de determinadas categorias destes) é uma decisão puramente nacional. Com efeito, a solidariedade de Schengen implica que os outros Estados-Membros

[9] JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

enviem sistematicamente os pedidos de visto em questão ao Estado-Membro requerente para consulta prévia.

Em princípio, a decisão de suprimir a obrigação de visto para os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço de países que figuram na lista negativa é igualmente uma decisão unilateral de um Estado-Membro. Em princípio, os restantes Estados-Membros não são obrigados a aceitar essas medidas: com base nessa decisão, os diplomatas em causa podem viajar sem visto para o Estado-Membro em causa, mas continuam a precisar de visto para viajar para os outros Estados-Membros. Evidentemente, os diplomatas estão presentes no espaço Schengen sem fronteiras internas, o que pode implicar um certo risco.

Contudo, convém recordar os seguintes aspectos:

– se um ou vários Estados-Membros tiverem isentado da obrigação de visto os titulares de passaportes diplomáticos e de serviço de um determinado país terceiro antes de outro Estado-Membro ter incluído esse país na lista dos países sujeitos a consulta prévia, a supressão da obrigação de visto anterior não é de forma alguma afectada e continua a aplicar-se;

– mesmo que no âmbito de um procedimento de consulta prévia um Estado-Membro se oponha à emissão do visto a um requerente, o Estado-Membro que trata o pedido de visto não é obrigado a recusá-lo; pode decidir emitir um visto com validade territorial limitada, que só permite o acesso ao seu próprio território. Evidentemente, como se disse, os diplomatas estão presentes no espaço de Schengen sem fronteiras internas, o que pode implicar um certo risco.

2.6. Clarificar a situação e estabelecer a 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. Não sendo organizações intergovernamentais, estas entidades não estão abrangidas pelo artigo 4.° do Regulamento (CE) n.° 539/2001. Por outro lado, estão incluídas no «Quadro dos documentos de viagem» e os Estados-Membros declararam se reconhecem ou não os seus documentos de viagem (por exemplo, a Ordem Soberana dos Cavaleiros de Malta).

É necessário incluir igualmente essas entidades no Regulamento (CE) n.° 539/2001, devendo os Estados-Membros decidir e notificar a Comissão, nos termos do artigo 5.º, se isentam os titulares de documentos de viagem por elas emitidos.

3. PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES/PERITOS CONSULTADOS

Foram consultados os Estados-Membros.

4. AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Não é necessária.

5. BASE JURÍDICA

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a presente proposta constitui um desenvolvimento da política comum de vistos em conformidade com o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.

6. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA SUBSIDIARIEDADE

O Regulamento (CE) n.° 539/2001 fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas (lista negativa) e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (lista positiva).

A decisão de alterar as listas, transferindo países da lista negativa para a lista positiva ou vice-versa, bem como para introduzir outras alterações ao regulamento, é da competência da União, em conformidade com o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do TFUE. É uma matéria em que desde há muito tem vindo a ser prosseguida a plena harmonização, por motivos de eficiência evidentes.

7. ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS

O Regulamento (CE) n.° 539/2001 deve ser alterado por um regulamento.

8. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A alteração proposta não tem qualquer incidência para o orçamento da UE.

2011/0138 (COD)

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

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.°, n.° 2, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia[10],

Após transmissão do projecto de acto legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando nos termos do processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

(1) O presente regulamento estabelece um cláusula de salvaguarda em matéria de vistos que permite 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 depara um ou mais Estados-Membros, e tendo em conta o impacto global da situação de emergência na União Europeia no seu conjunto.

(2) Para assegurar condições uniformes de execução da cláusula de salvaguarda, devem ser conferidas competências de execução à Comissão. As referidas competências devem ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão[11].

(3) O mecanismo de reciprocidade a aplicar quando um dos países terceiros constantes do anexo II do Regulamento (CE) n.º 539/2001 decidir sujeitar à obrigação de visto os nacionais de um ou mais Estados-Membros deve ser adaptado à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em articulação com a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre as bases jurídicas secundárias.

(4) A fim de assegurar a coerência com o Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário

[10] JO C […] de […], p. […].
[11] JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

de Vistos (Código de Vistos)[12], o presente regulamento alinha a definição de visto com a do Código de Vistos.

(5) Devem ser realizados progressos no sentido de uma harmonização total da política comum de vistos no que se refere às categorias de excepções que os Estados-Membros podem aceitar nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 539/2001. Para o efeito, o presente regulamento altera o artigo 4.° do Regulamento (CE) n.° 539/2001 quanto às questões em que já existe uma harmonização de facto ou uma quase harmonização resultantes das práticas convergentes dos Estados-Membros.

(6) Uma vez que o regime de vistos aplicável aos refugiados e apátridas previsto no Regulamento (CE) n.° 1932/2006 não se aplica quando estes residam no Reino Unido ou na Irlanda, é necessário clarificar a situação relativamente à obrigação de visto para determinados refugiados e apátridas residentes no Reino Unido ou na Irlanda. O presente regulamento deixa aos Estados-Membros a liberdade de decidir isentar ou sujeitar à obrigação de visto esta categoria de pessoas. Estas decisões nacionais devem ser notificadas à Comissão.

(7) Tendo em conta certas obrigações impostas aos Estados-Membros por acordos internacionais celebrados pela Comunidade antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.° 539/2001, que implicam a necessidade de derrogações às normas comuns em matéria de vistos, o presente regulamento introduz uma disposição que permite aos Estados-Membros isentar da obrigação de visto um prestador de serviços durante a sua estada, na medida em que tal seja necessário para respeitar essas obrigações.

(8) O presente regulamento estabelece a base jurídica para determinar a obrigação ou isenção de visto dos titulares de salvo-condutos, passaportes diplomáticos ou de serviço emitidos por determinadas entidades sujeitas ao direito internacional mas que não são organizações internacionais intergovernamentais.

(9) O presente regulamento constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, em conformidade com o Protocolo que integra esse acervo no âmbito da União Europeia, tal como definido no Anexo A da Decisão 1999/435/CE do Conselho[13], de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen, com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem.

(10) No que respeita à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na acepção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen[14], que se insere no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do referido Acordo[15].

---

12 JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.
13 JO L 176 de 10.7.1999, p. 1.
14 JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.
15 JO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

(11) No que respeita à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na acepção do Acordo celebrado entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen[16], que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[17].

(12) No que respeita ao Liechtenstein, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na acepção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão [xx/2011/UE] do Conselho. Nota: [ref.ª do JO, adoptada em 7.3.11; ainda não publicada][18].

(13) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen nas quais o Reino Unido não participa, em conformidade com a Decisão 2000/365/CE do Conselho, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen[19]. Por conseguinte, o Reino Unido não participa na sua adopção, não ficando por ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.

(14) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen nas quais a Irlanda não participa, em conformidade com a Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen[20]. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adopção, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (CE) n.º 539/2001 é alterado do seguinte modo:

1. O artigo 1.º é alterado do seguinte modo:

(a) O n.º 2 é alterado do seguinte modo:

(i) O primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redacção:

---

16 JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.
17 JO L 53 de 27.2.2008, p. 1.
18 JO L ……
19 JO L 131 de 1.6.2000, p. 43.
20 JO L 64 de 7.3.2002, p. 20.

«Os nacionais dos países terceiros enumerados na lista do anexo II estão isentos da obrigação prevista no n.º 1 para estadas 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.»

(ii) Ao segundo parágrafo são aditados os seguintes travessões:

– «membros da tripulação civil dos aviões;

– membros da tripulação civil de navios, no caso de licença para ir a terra, se forem titulares de um documento de identificação de marítimo emitido em conformidade com as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (n.º 108 de 1958 e n.º 185 de 2003) ou com a Convenção de Londres da OMI, de 1965 (FAL), sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional.»

(b) No n.º 4, a alínea c) passa a ter a seguinte redacção:

(c) «No prazo de 90 dias a contar da publicação dessa notificação, a Comissão, em consulta com o Estado-Membro em causa, apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O relatório pode ser acompanhado de uma proposta que preveja a reintrodução temporária da obrigação de visto em relação aos nacionais do país terceiro em questão. A Comissão pode também apresentar essa proposta após deliberação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o seu relatório. O Parlamento Europeu e o Conselho deliberam sobre esta proposta de acordo com o processo legislativo ordinário.»

2. É aditado o seguinte artigo 1.º-A:

«Artigo 1.º-A – Cláusula de salvaguarda

1. Os n.os 2 a 5 do presente artigo aplicam-se no caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência caracterizada pela ocorrência de um dos seguintes fenómenos:

(a) Um aumento súbito de pelo menos 50 %, durante um período de seis meses, do número de nacionais de um país terceiro enumerado na lista constante do anexo II encontrados em situação irregular no território de um Estado-Membro, em comparação com o período de seis meses precedente;

(b) Um aumento súbito de pelo menos 50 %, durante um período de seis meses em comparação com o período de seis meses precedente, do numero de pedidos de asilo de nacionais de um país terceiro enumerado na lista do anexo II, relativamente aos quais a taxa de reconhecimento dos pedidos de asilo foi inferior a 3 % durante esse período de seis meses precedente;

(c) Um aumento súbito de pelo menos 50 %, durante um período de seis meses, do número de pedidos de readmissão rejeitados apresentados por um Estado-Membro a um país terceiro enumerado na lista do anexo II relativamente aos seus próprios nacionais, em comparação com o período de seis meses precedente.

2. Um Estado-Membro que se veja confrontado com uma das situações de emergência descritas no n.º 1 pode notificar a Comissão desse facto. Esta notificação deve ser devidamente justificada e incluir os dados e estatísticas relevantes, bem como uma explicação

pormenorizada das medidas preliminares adoptadas por esse Estado-Membro com vista a remediar a situação.

3. A Comissão examina a notificação, tendo em conta o número de Estados-Membros afectados por uma das situações descritas no n.º 1 e o seu impacto global na situação migratória na União, com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros bem como em relatórios elaborados pela FRONTEX e/ou pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e, no prazo de três meses a contar da recepção destas informações, a Comissão pode adoptar uma decisão de execução que suspende a isenção da obrigação de visto para os nacionais do país terceiro em questão por um período de seis meses. A decisão de execução será adoptada de acordo com o procedimento referido no artigo 4.º-A, n.º 2. A decisão de execução determina a data em que a suspensão da isenção da obrigação de visto produz efeitos.

4. Antes do termo do período de validade da decisão de execução adoptada nos termos do n.º 3, a Comissão, em cooperação com o(s) Estado(s)-Membro(s) em questão, apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Este relatório pode ser acompanhado por uma proposta de alteração do presente regulamento com vista a transferir o país terceiro em questão para o anexo I.

5. Quando a Comissão tiver proposto a alteração do presente regulamento com vista a transferir um país terceiro para o anexo I nos termos do n.º 4, pode prorrogar o prazo de validade da decisão de execução adoptada nos termos do n.º 3 por um período máximo de nove meses. A decisão de prorrogar o prazo de validade da decisão de execução será adoptada segundo o procedimento referido no artigo 4.º-A, n.º 2.»

3. O artigo 2.º passa a ter a seguinte redacção:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por «visto» uma autorização emitida por um Estado-Membro para 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.»

4. O artigo 4.º é alterado do seguinte modo:

(a) O n.º 1 passa a ter a seguinte redacção:

«1. Um Estado-Membro pode prever excepções à obrigação de detenção de visto prevista no n.º 1 do artigo 1.º ou à isenção de visto prevista no n.º 2 do artigo 1.º no que diz respeito:

(a) Aos titulares de passaportes diplomáticos, de passaportes de serviço/oficiais ou de passaportes especiais;

(b) À tripulação civil de navios que navegam em águas internacionais;

(c) Aos titulares de salvo-condutos, passaportes diplomáticos ou de serviço emitidos por determinadas organizações internacionais intergovernamentais ou por outras entidades de direito internacional aos seus funcionários.»

(b) No n.º 2 é aditada a seguinte alínea d):

«(d) Os refugiados com estatuto reconhecido e os apátridas e outras pessoas que não possuam a nacionalidade de qualquer país que residam no Reino Unido ou na Irlanda e sejam titulares de um documento de viagem emitido por um desses Estados-Membros».

(c) É aditado um novo n.º 4 com a seguinte redacção:

«Na medida em que tal seja imposto pela aplicação do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional ao Acordo de Associação entre a Turquia e a CE, um Estado-Membro pode prever excepções à obrigação de visto prevista no artigo 1.º, n.º 1, relativamente aos cidadãos turcos que prestam serviços durante a sua permanência.»

5. É aditado um artigo 4.º-A com a seguinte redacção:

«Artigo 4.º-A

Comité

1. A Comissão é assistida por um comité. Esse comité será um comité na acepção do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

2. Quando for feita referência ao presente número, aplicar-se-á o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.»

Artigo 2.º

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em […]

Pelo Parlamento Europeu	*Pelo Conselho*
O Presidente	*O Presidente*