

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao direito dos nacionais de países terceiros de viajarem na Comunidade» (1)

(96/C 153/08)

Em 4 de Outubro de 1995, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, incumbida dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 15 de Fevereiro de 1996 (relator: G. Vinay).

Na 333ª Reunião Plenária (sessão de 28 de Fevereiro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por maioria, com 3 votos contra e 10 abstenções.

1. Antecedentes

1.1. A necessidade de reconhecer aos nacionais de países terceiros (especialmente aos emigrantes) o direito de circulação na Comunidade foi defendida pelo Comité no seu parecer de iniciativa de 24 de Abril de 1991 sobre o «Estatuto dos trabalhadores migrantes — Países terceiros» (2) e no aditamento a parecer de 26 de Setembro de 1991 (3).

1.2. O Parlamento Europeu, na sua resolução sobre a cidadania da União, de 14 de Junho de 1991 (4), apresentou uma solicitação concreta no mesmo sentido.

1.3. Na Comunicação sobre a «Imigração», de 23 de Outubro de 1991 (5), a Comissão, observando que a lógica do mercado interno pressupunha a eliminação de alguns obstáculos jurídicos que subordinam o exercício de determinados direitos ao requisito da nacionalidade, apresentou algumas propostas no sentido indicado pelo Comité e pelo Parlamento.

1.4. Posteriormente, o Parlamento reafirmou as mesmas orientações em diversas resoluções, desde a relativa à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à livre circulação das pessoas na Comunidade Europeia, de 19 de Novembro de 1992 (6), até à recente resolução

(Setembro de 1995) sobre a comunicação da Comissão sobre as «Políticas de imigração e de asilo» (7).

1.5. Nesta última comunicação (23 de Fevereiro de 1994) (8), a Comissão anunciou a intenção de apresentar uma proposta com o objectivo de permitir que os cidadãos estrangeiros com residência legal num Estado-Membro pudessem circular na Comunidade sem necessidade de obtenção de visto.

1.6. No parecer de 24 de Março de 1994 sobre o «Livro Verde sobre a Política Social Europeia: Opções para a União» (9), o Comité reafirmou as recomendações formuladas nos pareceres de 1991.

1.7. A proposta de directiva objecto do presente parecer concretiza a intenção da Comissão mencionada no ponto 1.4.

2. Fundamento e objectivos da proposta de directiva

2.1. O objectivo da proposta de directiva em exame é conferir aos cidadãos de países terceiros o «direito de viajar» na Comunidade. Presentemente, esse direito não existe. As deslocações destes cidadãos de um Estado-Membro para outro — mesmo em trânsito ou para uma estadia de curta duração — só podem ser

(1) JO nº C 306 de 17. 11. 1995, p. 5.

(2) CES 560/91 — JO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 12.

(3) CES 1122/91 — JO nº C 339 de 31. 12. 1991.

(4) Resolução A3-139/91 — JO nº C 183 de 15. 7. 1991, p. 473.

(5) SEC(91) 1855 final.

(6) Resolução A3-0284/92 — JO nº C 337 de 21. 12. 1992, p. 211.

(7) Resolução A4-0169/95 — JO (ainda não publicado).

No ponto 40 pode ler-se: insta para que se dê prioridade ao reforço da situação jurídica dos nacionais de países terceiros legalmente residentes num dos Estados-Membros; reitera o ponto de vista de que a liberdade de circulação na União deve ser assegurada a todos os cidadãos legalmente residentes num Estado-Membro, independentemente da sua origem, nacionalidade, religião ou cor da pele; solicita que a Comissão apresente, antes de 1 de Janeiro de 1996, propostas nesse sentido, bem como um inventário das disposições legislativas que discriminam os nacionais de países terceiros em relação aos cidadãos da União e das possibilidades de lhes ser facultado o acesso à cidadania europeia.

(8) COM(94) 23 final.

(9) CES 387/94 — JO nº C 148 de 30. 5. 1994.

autorizadas com base nas disposições vigentes nos diversos Estados-Membros.

2.2. Para todos os cidadãos da União, trata-se de um direito adquirido, tanto juridicamente⁽¹⁾ como de facto, se bem que os controlos nas fronteiras internas constituam ainda um obstáculo ao seu pleno exercício (excepto nos países que aplicam o Acordo de Schengen). O mesmo não acontece em relação aos nacionais de países terceiros legalmente presentes no território de um Estado-Membro. A possibilidade de se deslocarem de um Estado-Membro para outro está, actualmente, sujeita a outras condições estabelecidas pelos Estados-Membros (particularmente a obtenção de vistos). Tais condições, não harmonizadas entre Estados-Membros, constituem obstáculos concretos à circulação dos cidadãos de países terceiros. A directiva deveria permitir a eliminação de tais obstáculos.

2.3. Por que deve a Comunidade preocupar-se em assegurar aos cidadãos de países terceiros o direito de viajar? No entender do Comité, por duas ordens de razões.

2.3.1. Em primeiro lugar, não se pode descurar o alcance geral do princípio do direito de viajar, não apenas enquanto direito humano universal reflectido, inclusivamente, nas convenções internacionais⁽²⁾, mas também porque o direito de as pessoas se deslocarem num mundo hoje definido como uma «aldeia» e numa sociedade que se pretende cada vez mais «aberta» é uma aquisição de civilização que faz parte do actual sentir comum. Assim, sendo o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais um dos princípios básicos da União Europeia, se, por um lado, a Comunidade deve mobilizar-se no sentido de promover esses direitos

na comunidade internacional, não pode, por outro lado, eximir-se a assegurá-los quando isso dependa da sua própria jurisdição, como no caso vertente⁽³⁾.

2.3.2. Em segundo lugar, o direito de os cidadãos de países terceiros viajarem na Comunidade tem um forte impacto sobre o funcionamento do mercado interno. Com efeito, os requisitos impostos pelas disposições vigentes nos Estados-Membros, a que já se fez referência, implicam uma limitação substancial das possibilidades de acesso ao mercado interno para um número considerável de nacionais de países terceiros legalmente presentes num Estado-Membro. É evidente que tal limitação reduz a eficácia de funcionamento do mercado interno e as suas potencialidades de desenvolvimento.

3. A proposta de directiva

3.1. O Comité subscreve a proposta da Comissão de eliminar os actuais obstáculos à circulação dos cidadãos de países terceiros, aplicando nas fronteiras internas, por analogia, os mesmos critérios adoptados no âmbito das medidas relativas à transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros. Alude-se, em particular, ao regulamento (aprovado recentemente) que determina quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de um visto (Regulamento «Vistos»⁽⁴⁾), e à denominada Convenção «Fronteiras Externas» (ainda não aprovada)⁽⁵⁾. Como é sabido, o conjunto destas medidas introduz dois princípios:

- a) equivalência entre os títulos de residência concedidos pelos Estados-Membros e os vistos;
- b) reconhecimento mútuo do visto com base numa harmonização dos critérios de concessão que dê lugar a vistos válidos em toda a Comunidade.

3.2. Com base nos princípios enunciados, a directiva proposta permitirá que os cidadãos de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro se desloquem para outro Estado-Membro, desde que sejam detentores de um título de residência, sem terem de

(1) As actuais disposições de aplicação do Tratado CE relativas à livre circulação das pessoas subordinam o exercício do direito de viajar dos beneficiários do direito comunitário à apresentação — no momento da transposição das fronteiras de um Estado-Membro — de um documento de identificação válido. Não afectam, todavia, o direito de viajar, porquanto não comportam qualquer poder discricionário das autoridades do Estado-Membro em questão, contrariamente ao que acontece em relação a um grande número de cidadãos de países terceiros aos quais o visto pode ou não ser concedido.

(2) Na Declaração dos Direitos do Homem de 1948, no Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos de 1966 e no Protocolo nº 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, reconhece-se que toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país. A obrigação de acolher um cidadão estrangeiro apenas se aplica, tanto no âmbito da Declaração como das subsequentes Convenções das Nações Unidas, aos cidadãos que apresentem um pedido de asilo. No documento final da Conferência de Viena da CSCE (Janeiro de 1989), os Estados participantes, ao reafirmarem os referidos direitos, comprometeram-se a não exercer a faculdade de limitar a liberdade de circulação senão em casos excepcionais e a pugnar por que as suas próprias políticas de entrada favoreçam os denominados «contactos entre as pessoas» (encontros familiares, casamentos, etc.). Ainda que, no quadro dos aludidos instrumentos, as disposições juridicamente vinculativas não sejam suficientes para uma definição completa do direito de viajar, é evidente que configuram um direito humano.

(3) Dadas as competências da Comunidade no conjunto do território dos Estados-Membros, o direito de viajar no interior da Comunidade pode ser assimilado ao direito — sancionado pelas convenções internacionais referidas na nota anterior — que assiste a qualquer pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado-Membro de nele circular livremente.

(4) Regulamento (CE) nº 231/95 do Conselho, de 25 de Setembro de 1995, JO nº L 234 de 3. 10. 1995, p. 1, que determina quais os países e quais os cidadãos que devem munir-se de um visto para transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros.

(5) Proposta de Decisão, baseada no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que estabelece a Convenção relativa à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros (COM(93) 684 final), apresentada pela Comissão em 10 de Dezembro de 1993 — JO nº C 11 de 15. 1. 1994, p. 6.

solicitar um visto. Por outro lado, os cidadãos de países terceiros que entrem na Comunidade munidos de um visto (mutuamente reconhecido e válido para a transposição das fronteiras externas) concedido por um Estado-Membro, deixarão de necessitar de vistos dos demais Estados-Membros cujas fronteiras internas pretendem transpor.

3.3. Note-se que o Acordo de Schengen prevê um dispositivo análogo, aplicado por alguns Estados-Membros.

3.4. A Comissão refere, a justo título, que a entrada em vigor das medidas supracitadas, relativas à transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros, não elimina a necessidade de um dispositivo análogo para as fronteiras internas, como o que é proposto. A sua entrada em vigor sem tal dispositivo criaria uma situação absurda em que um cidadão de um país terceiro poderia transpor as fronteiras externas de um Estado-Membro com um título de residência ou com um visto concedido por outro Estado-Membro, enquanto o mesmo cidadão, para entrar no mesmo Estado-Membro através de uma fronteira interna, teria de munir-se de um visto concedido por este Estado-Membro. Consequentemente, seria mais fácil entrar nos Estados-Membros através das suas fronteiras externas do que através das fronteiras internas.

3.5. Assim, o Comité concorda com a definição de «direito de viajar» que, neste caso, a proposta de directiva configura como o direito de atravessar as fronteiras internas da Comunidade e de se deslocar no território de um Estado-Membro ou nele permanecer por um breve período, sem que o beneficiário tenha de obter um visto do ou dos Estados-Membros em cujo território exerça esse direito.

3.6. À luz desta definição, é evidente que a proposta de directiva não diz minimamente respeito nem afecta:

- as condições de entrada através das fronteiras externas dos Estados-Membros, que são estabelecidas por outras vias: o Regulamento «Vistos», a Convenção «Fronteiras Externas», a Convenção de Dublin (direito de asilo)⁽¹⁾ e a Convenção relativa a um Sistema de Informação Europeu⁽²⁾;
- as estadias de longa duração, o acesso ao mercado de trabalho e o exercício de actividades por conta própria por cidadãos de países terceiros, nem, de uma forma mais geral, as políticas em matéria de migração, que continuam a ser, fundamentalmente, da competência dos Estados-Membros. A este pro-

pósito, cabe recordar que o Comité defendeu, por diversas vezes e com determinação, a necessidade de uma política comunitária de imigração, e que, no parecer de Setembro de 1994 sobre a comunicação da Comissão sobre «Políticas de imigração e de asilo», recomendou que a CIG de 1996 incluísse esta questão na revisão do Tratado⁽³⁾;

- os controlos das pessoas nas fronteiras internas; com efeito, os objectivos da directiva serão plenamente alcançados quer se suprimam quer se mantenham estes controlos.

3.7. O Comité concorda que o direito de viajar, como definido para efeitos da directiva, apenas seja conferido aos nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente no território de um Estado-Membro. A negação do direito de viajar a quem tenha entrado ou resida ilegalmente no território de um Estado-Membro, bem como as disposições em matéria de expulsão previstas na proposta da Comissão, não só constituem uma garantia contra qualquer preocupação quanto a eventuais incidências da directiva na imigração clandestina como configuram um instrumento adicional de luta contra este fenómeno.

3.8. Por último, recorde-se que a directiva não abrange os nacionais dos países terceiros subscritores do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, os quais, enquanto beneficiários do direito comunitário, gozam, em matéria de entrada e de permanência num Estado-Membro, de direitos idênticos aos dos cidadãos dos Estados-Membros.

4. O direito de viajar dos nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro

4.1. Ao abordar os problemas dos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, o Comité sempre se inspirou no princípio da igualdade de direitos e de oportunidades com os cidadãos comunitários. A igualdade é, naturalmente, entendida como tendência de um processo gradual mas seguro, que assenta, simultaneamente, em alguns pontos fixos. Um deles é, precisamente, a igualdade de direitos em matéria de circulação na Comunidade. Neste sentido, o Comité afirmou em 1991, e reafirmou em 1994, que os imigrantes com residência legal num Estado-Membro deverão poder circular na Comunidade em condições idênticas às aplicáveis aos cidadãos comunitários. Para tanto, deverão ser abolidos, desde já, os vistos para as deslocações intracomunitárias.

4.2. Não só a Comissão e o Parlamento partilham esta posição como foram apresentadas propostas formais no mesmo sentido ao Conselho Europeu de Cannes, em Junho de 1995, pela Comissão Consultiva sobre Racismo

(1) Convenção que determina o Estado-Membro competente para examinar um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro da Comunidade Europeia (Dublim, 15 de Junho de 1990) — Ver Boletim CE 6-1990. Aguardam-se as últimas ratificações.

(2) Documento não publicado.

(3) CES 1008/94 — JO nº C 393 de 31. 12. 1994.

e Xenofobia, instituída pelo Conselho⁽¹⁾. Estas propostas foram justificadas pela necessidade de completar o mercado interno ou de eliminar a discriminação de direitos em relação aos cidadãos comunitários⁽²⁾.

4.3. Por outro lado, este princípio de igualdade de direitos é hoje sufragado pela tendência, que se vai consolidando, para estender aos nacionais de países terceiros com residência legal alguns direitos decorrentes da cidadania europeia, alargando-se, por consequência, este conceito. São disso testemunho os artigos 138º-D e 138º-E do Tratado de Maastricht, que estendem o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu e de apresentar queixas ao Provedor de Justiça a qualquer cidadão da União, bem como a qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro.

4.4. A desigualdade em matéria de direito de viajar é um dado negativo, tanto no plano dos princípios como pelas suas consequências práticas. Dá, com efeito, origem a discriminações em diversos âmbitos.

4.4.1. Antes de mais, no âmbito familiar. São inúmeros os casos de familiares de cidadãos da União, que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro mas beneficiando, por via derivada, do direito de entrada e de estadia de que gozam os cidadãos da União, vêm limitadas as suas possibilidades de circulação na Comunidade pelo facto de lhes ser sempre exigido um visto.

4.4.2. Em segundo lugar, no acesso ao mercado interno. A obrigação de visto limita as possibilidades de os cidadãos não comunitários se deslocarem para outro Estado-Membro:

— para adquirir mercadorias, como postula a lógica do mercado interno;

- para prestar serviços, o que lhes é explicitamente autorizado pelo artigo 59º do Tratado⁽³⁾;
- para usufruir de serviços, o que é igualmente autorizado pelo Tratado CE, a partir do momento em que o Tribunal de Justiça estabeleceu que a livre prestação de serviços inclui a liberdade, por parte dos destinatários dos serviços, de se transferirem para outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço sem quaisquer restrições⁽⁴⁾. Se se considerar que os turistas, os beneficiários de tratamentos médicos e todos quantos efectuam viagens de estudo ou de negócios, devem ser considerados destinatários de serviços⁽⁴⁾, pode imaginar-se a amplitude da discriminação de que estes cidadãos são objecto e o prejuízo económico sofrido por diversas categorias de agentes económicos e de profissões liberais europeias, dado que residem legalmente na União Europeia mais de 9 milhões de nacionais de países terceiros.

4.4.3. O destacamento de trabalhadores não comunitários residentes num Estado-Membro no âmbito da prestação de serviços constitui outro caso difícil. Se, por um lado, as dificuldades de ordem prática suscitadas pela obtenção de vistos (muitas vezes necessários em prazos muito curtos) põem em dificuldades as empresas que operam noutro Estado-Membro relativamente às empresas nacionais — criando, assim, situações de distorção da concorrência — colocam, por outro lado, os trabalhadores em questão em condições de inferioridade, inclusive no mercado de trabalho do Estado de residência. Com efeito, uma empresa que exerça, frequentemente, actividade neste sector pode ser levada a contratar, preferencialmente, trabalhadores igualmente provenientes de países terceiros mas que não estejam sujeitos à obrigação de visto.

5. O direito de viajar dos nacionais de países terceiros não residentes num Estado-Membro

5.1. A proposta de directiva tem também por objectivo permitir a circulação na Comunidade dos nacionais de países terceiros que tenham entrado legalmente num Estado-Membro, com ou sem visto, para uma estadia de curta duração.

5.1.1. No primeiro caso (entrada com visto), a deslocação para outros Estados-Membros — durante o curto período concedido à entrada (três meses) — deve tratar-se de um visto válido em toda a Comunidade, nos

(1) No relatório apresentado ao Conselho Europeu de Cannes, a Comissão Consultiva sobre o Racismo e a Xenofobia propõe que o Conselho de Ministros confira o direito de livre circulação no interior da União aos cidadãos extracomunitários que residam legalmente no território de um Estado-Membro e sejam detentores de um documento que o ateste.

(2) Aplicar o direito comunitário ao conjunto de cidadãos de outros países que não possuem a nacionalidade de um dos Estados-Membros e que residem permanentemente no território de um Estado-Membro constituiria um progresso lógico no sentido da conclusão do mercado interno. Não é lógico que os intervenientes no processo económico comunitário, seja como consumidores seja como fornecedores de serviços, não sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, o que, de resto, parece contradizer o princípio de mercado livre (Capítulo III, nº 6, do relatório mencionado no ponto 1).

(3) «O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode determinar que as disposições do presente capítulo são extensivas aos prestadores de serviços nacionais de um Estado terceiro e estabelecidos na Comunidade». Convém notar que, até hoje, este artigo ainda não teve aplicação prática.

(4) Acórdão do Tribunal de 31 de Janeiro de 1994, processos apensos 286/82 e 26/83, G. Luisi e G. Carlone contra o Ministério do Tesouro, decisão judicial, nº 16 — Recolha 1984, p. 403.

termos do Regulamento «Vistos» e da Convenção «Fronteiras Externas».

5.1.1.1. Não estando ainda harmonizadas as políticas nacionais em matéria de vistos⁽¹⁾, pode dar-se o caso de o visto exigido pelo Estado-Membro onde se efectua a primeira entrada não ser requerido por todos os demais Estados-Membros. Nesse caso, as deslocações sem visto apenas serão autorizadas nos Estados-Membros que o não exijam. Por exemplo, um australiano que pretenda entrar em França tem de obter um visto, mas, uma vez em França, pode deslocar-se para todos os demais Estados-Membros (à excepção da Espanha) sem necessidade de visto. Caso pretenda entrar em Espanha, terá de obter um visto concedido pelas autoridades espanholas.

5.1.2. No segundo caso (entrada sem visto), há duas situações possíveis.

5.1.2.1. Primeira: o visto não é exigido por nenhum Estado-Membro. As deslocações são autorizadas sem visto, sempre dentro do prazo de três meses.

5.1.2.2. Segunda: o visto não é exigido no Estado-Membro de entrada mas é-o noutros Estados-Membros. A circulação sem visto apenas é autorizada nos países que o não exigem.

5.1.3. Os casos referidos nos pontos 5.1.1.1 e 5.1.2.2 comportam ainda importantes e, em muitos aspectos, inúteis limitações ao direito de viajar, mesmo quando a directiva entrar em vigor. O Comité espera que se trate de uma fase de transição de curta duração e solicita que a Comissão e o Conselho promovam, logo que possível, a completa harmonização das políticas em matéria de vistos.

5.1.4. O Comité está consciente de que a directiva objecto do presente parecer conferirá o direito de viajar com um só visto válido em toda a Comunidade aos nacionais de um número de países terceiros superior ao previsto no Acordo de Schengen. Com efeito, a lista negativa do Regulamento «Vistos» é menor do que a de Schengen (nela já não figuram, por exemplo, muitos dos países membros da Commonwealth britânica que constam da lista negativa de Schengen). O Comité considera tratar-se de um progresso.

5.1.5. O Comité salienta o interesse de que a concessão do direito de viajar aos nacionais de países terceiros não residentes, mas legalmente presentes, num Estado-Membro se reveste para o pleno e correcto funcionamento do mercado interno. Não se pode, com efeito, ignorar que a maior parte destas breves estadias se realiza por motivos de turismo, negócios, estudo, saúde,

etc. Assim, uma abordagem da questão do direito de viajar que o associe unicamente à imigração afigura-se, no mínimo, redutora, tanto mais que o Regulamento «Vistos» impõe a obrigação de visto a muitos países terceiros que não são países de emigração (basta pensar nos países do Golfo).

6. Base jurídica

6.1. Face aos argumentos aduzidos, é evidente que a directiva visa a realização dos objectivos enunciados no artigo 7º-A do Tratado.

6.2. Assim, o Comité concorda que a base jurídica da directiva seja o artigo 100º, como proposto pela Comissão.

6.3. O facto de a directiva ter em conta as soluções adoptadas no âmbito das medidas de acompanhamento ao abrigo do Título VI do Tratado da UE não deve induzir no erro de atribuir à directiva efeitos que extravasem o âmbito do Tratado CE e as competências da Comunidade. O Comité opõe-se, por conseguinte, a qualquer hipótese de instrumentos mistos (primeiro e terceiro pilares).

7. Observações e propostas

7.1. A proposta de directiva prevê — tanto para os residentes num Estado-Membro como para os demais cidadãos de países terceiros — entre as condições necessárias para poder beneficiar do direito de viajar, a de dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de estadia ou de trânsito como para o regresso ao Estado-Membro de partida ou para viajar para um país terceiro. O Comité exprime perplexidade em relação ao modo como esta questão é abordada na proposta de directiva, inclusivamente no tocante às suas consequências práticas.

7.1.1. Com efeito, nos caso de cidadãos legalmente residentes num Estado-Membro, o Comité entende que, por analogia com o Direito Comunitário, o título de residência, só por si, deve conferir o direito de viajar, sem que este fique juridicamente sujeito a condições como a de dispor de meios de subsistência⁽²⁾.

7.1.2. No caso dos cidadãos de países terceiros não residentes num Estado-Membro, o requisito de disponibilidade de meios de subsistência é imposto no momento da primeira entrada na Comunidade, juntamente com o visto: hoje, em conformidade com as normas nacionais, futuramente nos termos da Convenção «Fronteiras Externas». Com efeito, além das

(1) O Regulamento «Vistos» estabelece, por um lado, uma lista negativa (países terceiros cujos nacionais carecem de visto de entrada em todos os Estados-Membros) e, por outro lado, a faculdade de os Estados-Membros estenderem a obrigação de visto aos nacionais de países terceiros não constantes da referida lista.

(2) Relativamente a certas categorias de cidadãos comunitários (pensionistas, beneficiários de rendas e outras pessoas não activas), a prova de meios de subsistência suficientes está prevista, mas apenas para o exercício do direito de estadia, não do direito de viajar.

condições de estadia declaradas, no momento da transposição das fronteiras externas há que provar «dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de permanência ou de trânsito pretendidos como para o regresso ao país de origem ou para a viagem para um país terceiro no qual a sua admissão esteja garantida, ou poder obtê-los legalmente» (1). É evidente que se deve considerar que este requisito já foi satisfeito, não sendo, pois, necessário voltar a impô-lo nas deslocações intracomunitárias.

7.1.3. É evidente que pode sempre dar-se o caso de o cidadão de um país terceiro que exerce o direito de viajar poder vir a não dispor, por uma ou outra razão, de meios de subsistência. Neste caso, importa garantir aos Estados-Membros que o cidadão em questão não poderá recorrer à assistência pública. Por outro lado, não se podem multiplicar os controlos policiais, restringindo assim o exercício do direito de viajar, apenas por se presumir que o cidadão que não dispõe de meios de subsistência poderá vir a obtê-los de forma ilícita.

7.1.4. Se, além disso, se considerar que a maior parte dos Estados-Membros subscritores do Acordo de Schengen já suprimiram os controlos nas fronteiras internas e que, futuramente, todos os Estados-Membros os suprimirão, conclui-se que a condição estabelecida na proposta de directiva para que os cidadãos de países terceiros — residentes ou não — possam exercer o direito de viajar apenas poderá ser verificada por meio de controlos efectuados no território dos Estados-Membros, o que significa incumbir as forças da ordem de intensificarem os controlos das pessoas. Isto seria difícil em Estados-Membros onde, presentemente, as forças da ordem não têm esses poderes, e a proposta no sentido de os introduzir não teria aceitação geral; também seria ilógico, visto que os controlos nas fronteiras que estão a ser suprimidos seriam simplesmente substituídos por controlos internos. Por outro lado, dado que tais controlos não poderiam ser efectuados segundo métodos objectivos, orientar-se-iam, inevitavelmente, para as pessoas que, pela sua aparência, não parecessem ser cidadãos nacionais. Na prática, a norma em questão assumiria, de facto, uma odiosa conotação de discriminação racial que prejudicaria, em última análise, os cidadãos da União pertencentes a minorias raciais ou mesmo com traços somáticos diferentes dos da maioria da população. Tudo isto estaria em flagrante contradição com os esforços que a Comunidade tem vindo a envidar, de há vários anos a esta parte, para eliminar, inclusive na administração pública, atitudes

que possam ter carácter de discriminação racial (2). A este propósito, o Comité aproveita a oportunidade para solicitar à Comissão e ao Conselho a verificação atenta, no âmbito da luta contra o racismo e a xenofobia, da difusão de formas de controlo nem sempre pertinentes que se concentram nas minorias étnicas e raciais e nos imigrantes.

7.1.5. Decorre do exposto que o Comité concorda com o princípio de que o cidadão de um país terceiro que exerce o direito de viajar deve dispor de, ou obter legalmente, meios de subsistência suficientes para a sua estadia e para as suas deslocações. Não considera, porém, que a esta obrigação deva corresponder a de fazer prova da disponibilidade de tais meios a todo o momento, dado que isso implicaria a intensificação dos controlos policiais, o que acabaria, por um lado, por limitar o direito de viajar e, por outro lado, por assumir, inevitavelmente, aspectos de discriminação racial. Por estas razões, o Comité propõe a supressão do segundo travessão do nº 1 do artigo 3º, bem como as referências que lhe são feitas nos nºs 1 e 2 do artigo 4º da proposta de directiva, e a inclusão de um novo artigo com a seguinte redacção: «Os cidadãos de países terceiros que exerçam o direito de viajar devem dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para o período de permanência ou de trânsito pretendidos como para o regresso ao Estado-Membro que emitiu o título de residência ou para a viagem para um país terceiro no qual a sua admissão esteja garantida, ou poder obtê-los legalmente. Por conseguinte, o direito de viajar não confere o direito de recorrer à assistência pública do Estado-Membro em cujo território se efectua a viagem.»

7.2. O Comité concorda com as razões que levaram a Comissão a não introduzir automaticamente na directiva a disposição do projecto de Convenção «Fronteiras Externas» segundo a qual a validade residual do título de residência deve ser superior a quatro meses no momento da entrada (3).

7.3. O Comité gostaria de chamar a atenção da Comissão e do Conselho para o caso dos nacionais de países terceiros residentes nos estados subscritores do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu. Segundo a lógica de extensão do mercado interno ao EEE, o direito de viajar no interior da Comunidade deveria ser alargado

(1) Convenção «Fronteiras Externas», alínea e), artigo 7º — JO nº C 11 de 15. 1. 1994.

(2) Na sua Resolução sobre o racismo, a xenofobia e o antisemitismo, de 27 de Abril de 1995, o Parlamento Europeu insta os Estados-Membros a instruírem os assistentes sociais, as corporações policiais e a magistratura para que adoptem um comportamento em relação às minorias na União Europeia que respeite a dignidade humana e a adoptarem medidas destinadas a combater eventuais infracções (B4-0731/95, nº 10) — JO nº C 126 de 22. 5. 1995, p. 76.

(3) Ver nº 33 da exposição de motivos da proposta de directiva (COM(95) 346 final).

a estes cidadãos, tanto mais que já podem transpor livremente as fronteiras de alguns Estados-Membros⁽¹⁾.

7.4. O Comité aceita que, no âmbito do direito de viajar dos nacionais de países terceiros, se preveja a expulsão em caso de irregularidades no que respeita ao requisito de posse de um título de residência ou de um visto, caso este seja exigido.

7.5. O Comité está igualmente de acordo com as disposições (nº 3 do artigo 3º e nº 5 do artigo 4º) que prevêem a expulsão dos cidadãos de países terceiros que constituam uma ameaça para a ordem pública. Solicita, porém, que, ao adoptar tal medida, se respeite a noção de «ameaça para a ordem pública», definida pelas disposições da Directiva 64/221, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça⁽²⁾.

7.6. O Comité defende ainda que, em todos os casos de expulsão previstos na directiva, se garanta explicitamente ao cidadão atingido por tal medida o direito de intentar uma acção judicial e de nomear um representante legal, como previsto nas convenções internacionais⁽³⁾ e em conformidade com as disposições

(1) Já existem acordos específicos entre países escandinavos sobre a livre circulação de pessoas.

(2) Directiva do Conselho nº 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, JO nº L 56 de 4. 4. 1964.

O tribunal exclui uma avaliação unilateral por parte dos Estados-Membros sem o controlo das instituições comunitárias. Afirma, ainda, que a noção de ordem pública «pressupõe», em qualquer caso, para além da perturbação da ordem social inerente a qualquer infracção da lei, a existência de uma ameaça real e suficientemente grave a um dos interesses fundamentais da colectividade.

A avaliação da efectividade e gravidade da ameaça deve ser efectuada pelos Estados-Membros segundo os critérios do bom-senso e da proporcionalidade, não podendo as pequenas infracções implicar consequências graves, como, por exemplo, a expulsão.

(Acórdão de 4 de Dezembro de 1974, processo nº 41/74, Van Duyn, Colectânea 1974, p. 1337; acórdão de 26 de Fevereiro de 1975, processo nº 67/74, Bonsignore, Colectânea de 1975, p. 1337; acórdão de 28 de Outubro de 1975, processo nº 36/75, Rutili, Colectânea de 1975, p. 1219; acórdão de 27 de Outubro de 1977, processo nº 30/77, Bouchereau, Colectânea de 1977, p. 1999).

(3) Ver o artigo 13º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos (Nações Unidas, 16 de Dezembro de 1996).

da Directiva 64/221. Esse recurso, a pedido do interessado, deveria poder ter efeito suspensivo.

7.7. Apraz ao Comité que a Comissão não tenha introduzido na proposta de directiva a obrigação de as pessoas que exercem o direito de viajar notificarem a sua presença no território do Estado-Membro para o qual se deslocam, contrariamente ao previsto na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. No que diz respeito ao artigo 5º da proposta de directiva, o Comité espera que se proceda, no mais curto prazo, à uniformização das disposições em questão ao nível comunitário, incluindo as relativas aos cidadãos dos Estados-Membros.

8. Conclusões

8.1. À luz das considerações e observações expendidas, o Comité dá parecer favorável à proposta de directiva. Solicita, todavia, que lhe sejam introduzidas as alterações propostas nos pontos precedentes.

8.2. O Comité considera que a directiva em apreço deve ser aprovada independentemente da directiva relativa à supressão dos controlos nas fronteiras internas. Com efeito, como já foi afirmado, o direito de viajar pode ser exercido tanto no caso de supressão como no caso de manutenção dos controlos. Por outro lado, a existência do Acordo de Schengen implica, presentemente, a coexistência de ambos os casos na Comunidade.

8.3. O Comité considera ainda que a directiva pode ser aprovada sem se aguardar pela aprovação das medidas de acompanhamento sobre transposição das fronteiras externas. Entende o Comité, no entanto, que, enquanto a directiva proposta poderá entrar imediatamente em vigor no que se refere aos nacionais de países terceiros legalmente residentes na Comunidade, a sua aplicação aos visitantes deverá ser diferida até à adopção e aplicação das medidas de acompanhamento sobre a transposição das fronteiras externas.

8.4. Assim, o Comité recomenda ao Conselho a aprovação tão célere quanto possível da proposta de directiva, mas tendo em conta as condições atrás enunciadas no que respeita à sua entrada em vigor, de forma a não agravar o atraso com o qual a Comunidade se apresta a colmatar uma grave lacuna na conclusão do mercado interno e na garantia de um direito irrefutável como é o direito de viajar.

Bruxelas, 28 de Fevereiro de 1996.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Carlos FERRER