

Bruxelas, 28 de setembro de 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Dossiês interinstitucionais:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho/Comité Misto
n.º doc. Com.:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Assunto:	Pacote relativo aos vistos - Projeto de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Código de Vistos da União (Código de Vistos) (reformulação) - Projeto de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação

I. Ponto da situação

Em 2 de abril de 2014, a Comissão apresentou o pacote relativo aos vistos, que engloba uma proposta de reformulação do regulamento que estabelece um Código de Vistos da União¹, a seguir designado por "Código de Vistos"), e uma proposta de regulamento com vista à criação de um visto de circulação².

¹ Projeto de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece um Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (ver doc. 8401/14).

² Projeto de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008 (ver doc. 8406/14).

O projeto de regulamento que reformula o **Código de Vistos** tem em conta a importância política acrescida atribuída ao impacto positivo da política de vistos na economia da União Europeia em geral e, em especial, no turismo. O seu objetivo é assegurar uma maior coerência com os objetivos de crescimento da Estratégia Europa 2020 e contribuir para gerar crescimento económico, preservando simultaneamente a coerência com outras políticas da União, designadamente nos domínios das relações externas, do comércio, da educação, da cultura e do turismo.

A fim de alcançar este objetivo, a proposta propõe uma série de alterações que facilitam as oportunidades de deslocação para os viajantes legítimos e simplificam o quadro jurídico no interesse dos Estados-Membros. Estabelece igualmente novas categorias de requerentes de visto que beneficiariam igualmente destas medidas de facilitação dos procedimentos. Algumas medidas de facilitação dos procedimentos são aplicáveis a todos os requerentes, enquanto outras só se aplicam a certas categorias de beneficiários: "requerentes registados no VIS", "viajantes habituais registados no VIS", e ainda "familiares próximos" de cidadãos da União.

No que se refere ao projeto de regulamento relativo aos **vistos de circulação**, é criado um novo tipo de visto, chamado "visto de circulação". Destina-se a colmatar uma lacuna jurídica através da introdução de uma nova autorização para pessoas que tenham um interesse legítimo ou necessitem de permanecer mais de 90 dias no espaço Schengen, mas não durante um período suficientemente longo em qualquer Estado-Membro para aí estabelecerem a sua residência. Por conseguinte, seria uma solução para certas categorias de pessoas que têm esse interesse legítimo ou essa necessidade, como os artistas do espetáculo, os desportistas e as suas comitivas em digressão de um Estado-Membro para outro. A duração da estada autorizada no espaço Schengen iria até um ano, com a possibilidade de prorrogação por mais um ano, mas seria limitada a 90 dias num período de 180 dias no mesmo Estado-Membro. O futuro sistema de entrada/saída (EES) à escala da UE poderia ser importante para esta proposta, dado que permitirá calcular a duração autorizada da estada de todos os nacionais de países terceiros.

No que respeita aos trabalhos no Parlamento Europeu, o Deputado López Aguilar (LIBE, S &D) é o relator para a proposta relativa à reformulação do Código de Vistos, enquanto Brice HORTEFEUX (LIBE, PPE) foi designado relator para a proposta destinada a criar um visto de circulação. Os projetos de relatórios foram apresentados na Comissão LIBE em 14 de setembro. A votação das alterações sobre cada uma das propostas realizar-se-á provavelmente em 13 de outubro de 2015.

No que respeita aos trabalhos no Conselho, o Grupo dos Vistos deu início à primeira leitura do projeto de regulamento que reformula o Código de Vistos em junho de 2014, e no que respeita ao projeto de regulamento sobre vistos de circulação, em outubro de 2014. Os debates incidiram numa série de facilitações consideradas particularmente problemáticas e para as quais é necessário encontrar soluções adequadas. A principal preocupação do Conselho consiste, na realidade, em encontrar um equilíbrio adequado entre a promoção do crescimento económico através do turismo no interior da União Europeia e, ao mesmo tempo, prevenir a imigração irregular e os riscos de segurança.

O Comité analisou estas questões em 24 de setembro de 2015 com base no doc.11858/15. Nessa base, a Presidência elaborou o presente documento revisto, tendo em vista a prossecução dos debates no Comité de Representantes Permanentes e no Conselho.

II. Questões pendentes

A. Abordagem global relativa à reformulação do Código de Vistos

Antes de analisar várias questões pendentes, que são consideradas sensíveis e em relação às quais uma orientação política por parte dos ministros contribuiria de forma significativa para fazer avançar os debates, deverá ser analisada a abordagem global no que se refere à reformulação do Código de Vistos.

O principal objetivo da proposta de reformulação do Código de Vistos é obter um impacto positivo na economia da União Europeia em geral, em particular no setor do turismo, mediante a generalização de um certo número de medidas que facilitam as deslocações dos viajantes legítimos que necessitam de um visto. Essas medidas de facilitação, entre as quais se contam taxas reduzidas para certas categorias e procedimentos mais simples, têm, até à data, sido concedidas num certo número de casos por meio da celebração de acordos de facilitação de vistos entre a UE e determinados países terceiros, em combinação com a celebração de acordos de readmissão com esses países. A concessão, por parte da UE, de medidas de facilitação de vistos foi amplamente utilizada como uma alavanca para convencer os países terceiros em causa a celebrarem, em paralelo, acordos de readmissão. Esses acordos implicam que a outra parte não só tenha de readmitir os seus próprios nacionais, mas tenha também de aceitar os nacionais de outros países terceiros que tenham entrado na UE em proveniência do território dessa outra parte.

Na Agenda Europeia para a Migração, a Comissão indicou, no contexto do regresso, que irá também rever a sua abordagem em relação aos acordos de readmissão, dando prioridade aos principais países de origem dos migrantes em situação irregular.

Nas suas conclusões de 25 e 26 de junho de 2015, o Conselho Europeu centrou as suas atenções em três dimensões essenciais que têm de ser desenvolvidas em paralelo: recolocação/reinstalação, regresso/readmissão/reintegração e cooperação com os países de origem e de trânsito. O Conselho Europeu concluiu que serão mobilizados todos os instrumentos para promover a readmissão de migrantes em situação irregular pelos países de origem e de trânsito, partindo das ideias apresentadas pela Comissão no Conselho de 16 de junho¹, que a Comissão garantirá que os compromissos de readmissão sejam efetivamente respeitados com a maior brevidade, nomeadamente os assumidos no quadro do Acordo de Cotonu, e que as negociações em curso sobre acordos de readmissão serão aceleradas e concluídas o mais rapidamente possível, sendo paralelamente encetadas negociações com outros países terceiros.

Poderá ser conveniente voltar a analisar a questão de saber se a introdução de medidas de facilitação de vistos no Código de Vistos, que tradicionalmente são concedidas através de acordos, será a melhor maneira de avançar no presente contexto e neste momento.

A Presidência sugere que o Conselho siga uma abordagem estratégica global e coerente que tenha plenamente em conta os esforços em curso em matéria de readmissão, de segurança e de fronteiras e, ao mesmo tempo, prossiga os trabalhos para que a política de vistos tenha um impacto positivo na economia da União Europeia em geral e, em especial, no setor do turismo.

B. Questões específicas relativas à reformulação do Código de Vistos

A Presidência deixa à consideração as seguintes questões:

1) Emissão obrigatória de vistos de entradas múltiplas válidos por três ou cinco anos para os viajantes habituais registados no VIS (artigo 21.º, n.ºs 3 e 4)

De acordo com a proposta da Comissão, os consulados emitirão vistos de entradas múltiplas válidos por três anos aos viajantes habituais registados no VIS que utilizaram de forma lícita os dois vistos anteriormente obtidos. Aos viajantes habituais registados no VIS que utilizaram de forma lícita o visto de entradas múltiplas válido por três anos, será emitido um visto de entradas múltiplas válido por cinco anos, desde que o pedido seja apresentado, o mais tardar, um ano antes da data de caducidade do visto de entradas múltiplas válido por três anos.

¹ Ver doc.10170/15

A grande maioria das delegações não concorda com a proposta segundo a qual, se estiverem reunidas todas as condições, os consulados não têm outra opção que não seja a de emitir um visto de entradas múltiplas (isto é, a emissão de um visto de entradas múltiplas ou a não emissão de qualquer visto), sem qualquer flexibilidade no que respeita à duração de validade dos vistos de entradas múltiplas, e mesmo que o requerente não o tenha solicitado. Algumas delegações defenderam a introdução da possibilidade de adaptar a duração dos vistos de entradas múltiplas às necessidades e exigências específicas do requerente e de emitir um visto com um período de validade mais curto.

A Comissão, por seu lado, salienta que a sua abordagem conduziria a práticas harmonizadas e evitaria a busca do visto mais fácil (*visa shopping*). A Comissão argumenta ainda que a sua proposta poderia aliviar a carga de trabalho dos consulados, uma vez que teriam de analisar menos pedidos.

Recorda também que seria suscetível de servir o objetivo económico da proposta de reformulação, dado que os viajantes de boa fé poderiam viajar mais frequentemente para a UE por motivos de lazer ou negócios.

Tendo em conta o acima exposto, a Presidência sugere o seguinte:

- a emissão dos vistos de entradas múltiplas não pode ser tornada obrigatória no que se refere aos viajantes habituais registados no VIS e a emissão dos vistos de entradas múltiplas deverá ser objeto de suficiente margem de apreciação que possa abranger considerações de natureza política, tais como os riscos para a segurança e a cooperação em matéria de readmissão, e*
- por conseguinte, os consulados deverão poder determinar o período de validade dos vistos de entradas múltiplas para um período inferior aos 3 ou 5 anos propostos pela Comissão.*

2) Supressão do atual artigo 15.º do Código de Vistos, que prevê um seguro médico de viagem

No texto apresentado, a Comissão propôs a supressão da obrigatoriedade de os requerentes de visto comprovarem que possuem um seguro médico de viagem adequado e válido, por considerar que o efetivo valor acrescentado dessa medida nunca foi comprovado.

A grande maioria das delegações opôs-se vigorosamente a esta alteração e solicitou a reintrodução dessa disposição. Devido à alegada existência de importantes dívidas pendentes aos hospitais por cuidados de saúde prestados a "estrangeiros", as delegações preconizam uma melhoria do sistema atual, em vez da sua supressão.

À luz do acima exposto, a Presidência propõe o seguinte:

- *reintroduzir o artigo sobre o seguro médico de viagem, e*
- *incumbir as instâncias preparatórias do Conselho de analisarem a forma como o sistema atual poderá ser melhorado.*

3) Âmbito de aplicação da definição de "familiares próximos" de cidadãos da União (artigo 2.º, n.º 7)

A Comissão propôs disposições para facilitar as visitas de nacionais de países terceiros a familiares próximos que são cidadãos da União residentes no território do Estado-Membro de que são nacionais, bem como as visitas de familiares próximos de cidadãos da União que residem num país terceiro e pretendem visitar em conjunto o Estado-Membro do qual o cidadão da União tem a nacionalidade. Importa referir que alguns acordos de facilitação de vistos recentemente concluídos preveem já essa possibilidade. Os familiares próximos de cidadãos da União contam-se entre as novas categorias de requerentes que teriam direito a um conjunto significativo de medidas de facilitação dos procedimentos. A expressão "familiares próximos" inclui o cônjuge, os filhos, os progenitores, as pessoas que exercem a autoridade parental, os avós e os netos.

Muitas delegações manifestaram a sua preocupação ou o seu desacordo com a criação desta nova categoria de requerentes, apresentando como razão principal o facto de a definição abranger demasiadas pessoas e ir para além do que está previsto na Diretiva 2004/38/CE¹. Esta diretiva estabelece, por um lado, as condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros para os cidadãos da União e membros das suas famílias e, por outro, o direito de residência permanente no território dos Estados-Membros para os cidadãos da União e membros das suas famílias. Na aceção da referida diretiva, entende-se por "membro da família": i) o cônjuge, ii), o parceiro com quem um cidadão da União contraiu uma parceria registada, iii) os descendentes diretos com menos de 21 anos de idade ou que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do parceiro, e, por último, iv) os ascendentes diretos que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do parceiro. Embora a facilitação dos procedimentos para os membros da família prevista na proposta reflitam a facilitação já consagrada na Diretiva 2004/38/CE, as facilidades previstas para "familiares próximos" são mais vastas na proposta da Comissão.

Tendo em conta o acima exposto, a Presidência sugere o seguinte:

- *o âmbito da definição de "familiares próximos" dos cidadãos da União deve ser limitado aos "membros da família" tal como definido no Diretiva 2004/38/CE.*

4) Representação obrigatória dos Estados-Membros (artigo 5.º, n.º 2)

Atualmente, os Estados-Membros têm de cooperar entre si para evitar uma situação em que um pedido de visto não possa ser analisado ou que sobre ele não possa ser tomada uma decisão pelo facto de o Estado-Membro competente nos termos do Código de Vistos não estar presente nem representado no país terceiro em que o requerente apresenta o pedido. A fim de evitar, nesse caso, que o requerente seja obrigado a viajar para um país onde o Estado-Membro competente esteja presente ou representado, a Comissão propôs que o requerente teria o direito de apresentar o pedido no consulado de um dos Estados-Membros de destino da visita prevista, ou no consulado do Estado-Membro da primeira entrada, se a primeira opção não for aplicável, mas também, em todos os outros casos, no consulado de qualquer dos Estados-Membros que esteja presente no país em causa.

¹ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros.

Muitas delegações manifestaram preocupação em relação à ideia de que o pedido poderia ser apresentado em qualquer consulado presente no país terceiro, o que implicaria uma desigualdade de sobrecarga em termos de pessoal e de custos em certos Estados-Membros que dispõem de uma ampla rede consular. Além disso, as delegações sublinharam que a prática atual, baseada em acordos de representação existentes, era satisfatória. A título de compromisso, as delegações sugeriram que possam ser celebrados acordos bilaterais para reforçar a cobertura consular nos países terceiros em causa.

À luz destas considerações, a Presidência sugere que sejam mantidas as atuais regras em matéria de competência, prevendo a possibilidade suplementar de os Estados-Membros celebrarem acordos bilaterais com vista a assegurar uma adequada cobertura consular.

C. Âmbito de aplicação da proposta relativa ao visto de circulação

A proposta implica que, em princípio, qualquer nacional de um país terceiro possa requerer um visto de circulação se puder apresentar prova adequada de que tenciona permanecer no território de dois ou mais Estados-Membros durante mais de 90 dias, mas sem permanecer mais de 90 dias no território de qualquer um desses Estados-Membros.

Um número significativo de delegações manifestou sérias preocupações em relação ao âmbito de aplicação dos beneficiários do visto de circulação, e à dificuldade de controlar as deslocações dos viajantes devido à inexistência de controlos nas fronteiras no interior do espaço Schengen. Por conseguinte, foi sugerida a restrição do âmbito de aplicação pessoal da proposta a categorias específicas de requerentes que têm um interesse ou uma necessidade legítimos de viajar no espaço Schengen durante mais de 90 dias.

Além disso, a proposta revoga também parcialmente o artigo 20.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), nos termos do qual, se um Estado-Membro celebrar um acordo bilateral de isenção de visto com um país terceiro que conste da lista do anexo II do Regulamento Vistos ("lista da isenção de visto") antes da entrada em vigor da CAAS (ou da data de adesão posterior do Estado-Membro ao Acordo de Schengen), as disposições desse acordo bilateral podem servir de base para o Estado-Membro "prolongar" a estada isenta de visto durante mais de três meses no seu território para nacionais do país terceiro em causa. Os nacionais desses países terceiros (isentos de visto) podem permanecer nesses Estados-Membros durante o período previsto no acordo bilateral de isenção de visto em vigor entre os Estados-Membros e esses países terceiros para além dos 90 dias geralmente previstos para permanecer no espaço Schengen. Tal implica que os seus nacionais podem permanecer legalmente por um período praticamente ilimitado no espaço Schengen com base nos diferentes acordos de isenção de visto para as estadas de curta duração celebrados entre o seu país e vários Estados-Membros.

Na sua proposta, a Comissão considera que a existência de "prorrogações de estadas" bilaterais é incompatível com o artigo 77.º, n.º 2, alíneas a) e c), do TFUE, uma vez que a política comum de vistos não pode basear-se na existência de acordos bilaterais do passado. A Comissão argumentou também que a aplicação do artigo 20.º, n.º 2, suscita problemas de ordem prática e é fonte de incerteza jurídica, tanto para as autoridades como para os viajantes, especialmente quando estes últimos estão prestes a deixar o espaço Schengen. Além disso, o futuro sistema de entradas/saídas exige normas claras e, por motivos de ordem técnica, não se pode admitir a eventual continuação da aplicação dos acordos bilaterais de isenção de vistos para proceder à verificação do período de estada autorizada. Por conseguinte, a proposta prevê um período transitório de cinco anos para os Estados-Membros revogarem progressivamente as disposições dos seus acordos bilaterais que se referem à duração total da estada de nacionais de países terceiros no espaço Schengen.

As delegações opuseram-se vivamente à ideia de denunciar os acordos bilaterais em vigor, uma vez que, por um lado, os nacionais dos países terceiros em causa não representam qualquer risco em termos de segurança ou de imigração ilegal e, por outro, as disposições em matéria de isenção de visto encontram-se frequentemente inseridas em acordos mais globais cuja renegociação seria difícil sob um ponto de vista diplomático, muito menos quando tais acordos preveem também uma isenção de visto recíproca em benefício de cidadãos da UE.

A Presidência sugere o seguinte:

- *limitar o âmbito de aplicação do projeto relativo ao visto de circulação a certas categorias de requerentes, e*
- *incumbir as instâncias preparatórias do Conselho de analisar a questão dos acordos bilaterais abrangidos pelo artigo 21.º, n.º 2, da CAAS, tendo também em conta o futuro sistema de entrada/saída.*

III. Conclusão

Convida-se o Comité de Representantes Permanentes a:

- dar o seu acordo à sugestão apresentada no ponto II.A sobre a abordagem global relativa à reformulação do Código de Vistos;
- dar o seu acordo às sugestões apresentadas no ponto II.B sobre questões específicas relativas à reformulação do Código de Vistos;
- dar o seu acordo às sugestões apresentadas no ponto II.C no que respeita à proposta relativa ao visto de circulação

com vista a enquadrar a prossecução dos trabalhos nas instâncias preparatórias do Conselho.
