

Bruxelas, 23 de maio de 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Dossiê interinstitucional:
2018/0061 (COD)**

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho/Comité Misto (UE-Islândia/Noruega e Suíça/Listenstaine)
Assunto:	Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)

Introdução

1. Em 14 de março de 2018, a Comissão apresentou uma proposta legislativa de alteração do Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (7173/18).
2. A Presidência búlgara iniciou pouco depois a fase de análise do texto nas instâncias preparatórias do Conselho. O Grupo dos Vistos dedicou cinco reuniões quase inteiramente à análise da proposta e de uma série de propostas de compromisso da Presidência¹, em que eram tomadas em consideração as observações apresentadas quer oralmente quer por escrito pelas delegações.
3. Realizaram-se debates a nível político, tanto no Coreper (28 de março de 2018) como no CEIFA (16 de maio de 2018), para dar orientações ao referido grupo sobre certas questões politicamente sensíveis.

¹ 7981/18, 8475/18 e 8800/18.

4. Registou-se durante a atual Presidência um considerável avanço no que toca a numerosos aspetos técnicos da proposta, como sejam o nível dos emolumentos a cobrar, certos aspetos dos acordos de representação, os procedimentos e as condições de emissão dos vistos, a determinação dos Estados-Membros competentes para analisar e tomar decisão sobre os pedidos, a emissão de vistos de entradas múltiplas e a cooperação com prestadores de serviços externos.
5. Um dos elementos centrais da proposta da Comissão, ou seja, o nexu entre a política em matéria de vistos e a readmissão, continua pendente nesta fase, sendo necessárias novas orientações políticas para encontrar uma solução sobre a qual seja possível chegar a acordo.
6. A Comissão propõe a criação de um novo mecanismo de imposição de condições mais rigorosas para o tratamento dos vistos nos casos em que um país terceiro não coopere satisfatoriamente em matéria de readmissão de migrantes em situação irregular. A proposta de fixar este nexu no Código de Vistos é o reflexo de um debate sobre esta questão que remonta a 2015 (no contexto da reformulação do Código de Vistos), tendo-lhe o Conselho JAI feito referência nas suas conclusões de 8 de junho de 2017.
7. Presentemente, não havendo cooperação no domínio do regresso ao país de origem, existe a possibilidade de adotar medidas específicas no quadro da política em matéria de vistos, no pleno cumprimento do disposto no Código de Vistos, para o que se tomou por base o conjunto de instrumentos aprovado pelos representantes dos Governos dos Estados Associados em maio de 2017 (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). O caso do Bangladeche, o primeiro que permitiu testar este mecanismo (em que acabou por se considerar desnecessário aplicar medidas no domínio dos vistos), provou que o mecanismo tinha um efeito positivo de prevenção.
8. No Coreper de 28 de março de 2018, as delegações apoiaram de um modo geral o princípio da codificação deste nexu num instrumento jurídico (o Código de Vistos) como forma de garantir a segurança jurídica e a transparência. Simultaneamente, muitas das delegações manifestaram alguma apreensão a respeito de dois aspetos da proposta da Comissão: 1) o facto de os indicadores a utilizar para avaliar o grau de cooperação com os países terceiros em matéria de readmissão não terem sido suficientemente bem elaborados, e 2) o facto de o processo de decisão não refletir devidamente a natureza política da decisão de ativar a política de vistos como meio de ação.

9. Durante a análise da proposta a nível técnico, as delegações francesa e alemã apresentaram um contributo (8526/1/18 REV 1) em que sugeriam uma abordagem alternativa (por exemplo, acrescentando incentivos positivos), em termos tanto da utilização dos vistos como meio de pressão para obter melhores resultados no domínio do regresso dos migrantes em situação irregular como do funcionamento do novo mecanismo a incorporar no Código de Vistos.
10. Embora o princípio da codificação não seja contestado, quatro elementos há que é preciso analisar melhor para se chegar a um compromisso aceitável a respeito desta disposição fulcral da proposta: (1) a abordagem a seguir (nomeadamente se se deve prever só incentivos negativos ou uma combinação de incentivos positivos e negativos), (2) os indicadores para avaliar o grau de cooperação dos países terceiros, (3) o mecanismo de ativação das medidas e (4) o processo de decisão.

A abordagem

11. A proposta da Comissão prevê um meio de ação "negativo", em que seriam aplicadas condições mais rigorosas ao tratamento dos pedidos de visto de nacionais de países terceiros que não cooperam satisfatoriamente em matéria de readmissão, ao passo que a França e a Alemanha preferem uma combinação de uma abordagem positiva e uma abordagem negativa, em que seriam dados mais incentivos aos nacionais de países terceiros que cooperam e se vedaria aos nacionais de países que não cooperam a possibilidade de beneficiar de alguns elementos de facilitação previstos no Código de Vistos, aplicando-se-lhes ainda condições mais rigorosas de tratamento dos pedidos de visto. O principal princípio que está subjacente à proposta franco-alemã é o de que se deveria recorrer à política em matéria de vistos também como um instrumento positivo para induzir os países terceiros a cooperarem mais no domínio do regresso aos países de origem e não só como um instrumento punitivo para os penalizar por falta de cooperação.

12. Durante os debates havidos no Grupo dos Vistos (8 de maio de 2018) e no CEIFA (16 de maio de 2018), algumas delegações reconheceram que havia algum valor acrescentado numa abordagem combinada e que, desde que se encontrasse o devido equilíbrio entre os incentivos positivos e negativos, tal abordagem poderia de facto vir enriquecer o conjunto de instrumentos da política em matéria de vistos. Todavia, houve várias delegações que manifestaram uma série de reservas, tendo salientado que os elementos de facilitação consignados no Código de Vistos já previam incentivos positivos e chamado a atenção para o risco de se comprometer o valor acrescentado dos acordos de facilitação de vistos (em muitos casos assinados "em troca" de acordos de readmissão), para o efeito discriminatório relativamente aos países terceiros com os quais os problemas de regresso ao país de origem são irrelevantes ou que sempre apresentaram bons níveis de cooperação e assim não obteriam nenhum tipo de facilitação pois não se registariam melhores níveis de cooperação, para a dificuldade de retirar "recompensas" uma vez concedidas, para a complexidade da gestão operacional das diferentes listas e o risco de aumentar os encargos administrativos dos Estados-Membros e dos respetivos consulados, bem como para a incidência sobre as finanças dos Estados-Membros no caso de a redução dos emolumentos pelo tratamento dos pedidos de visto ser concedida a um grande número de países terceiros.

À luz do que precede, solicita-se ao Coreper/Conselho que indiquem que abordagem consideram preferível:

- *a abordagem dos incentivos negativos, proposta pela Comissão, ou*
- *a combinação de incentivos positivos e negativos, tal como é proposta pela França e pela Alemanha.*

Os indicadores (artigo 25.º-A, n.º 2)

13. A proposta da Comissão prevê três indicadores com base nos quais se deverá avaliar o grau de cooperação dos países terceiros:
- a) O número de decisões de regresso;
 - b) O número de regressos efetivos em percentagem do número de decisões de regresso emitidas em relação aos nacionais do país terceiro em causa;
 - c) O número de pedidos de readmissão aceites pelo país terceiro em percentagem do número de pedidos desse tipo apresentados.

A Comissão considerou que os indicadores deveriam ser tão objetivos quanto possível e dizer respeito a domínios para os quais se disponha de dados suficientes.

14. Esta questão foi analisada na reunião do Grupo da Integração, Migração e Afastamento (Afastamento) de 26 de abril de 2018, para que foram convidados especialistas em matéria de vistos). Várias delegações consideraram que haveria que acrescentar indicadores, nomeadamente relativos à cooperação prática oferecida pelos países terceiros em matéria de regresso e de readmissão. Nestas circunstâncias, a Presidência apresentou uma possível solução de compromisso ao Grupo dos Vistos de 7 e 8 de maio de 2018 (WK 5343/2018). O referido compromisso acrescenta um quarto indicador, de que se enunciam alguns elementos (lista não exaustiva):
- d) O nível de cooperação prática em matéria de regresso nas diferentes fases dos procedimentos de regresso, como sejam:
 - i. a assistência prestada na identificação das pessoas em situação de estadia irregular no território dos Estados-Membros e na emissão atempada de documentos de viagem;
 - ii. a aceitação do documento de viagem da UE;
 - iii. a aceitação de voos fretados ;
 - iv. a aceitação de operações conjuntas de regresso.
15. Observe-se que estes indicadores dizem respeito aos regressos forçados, já que os dados existentes a nível da UE apenas abrangem esta categoria. É difícil determinar que tipo de cooperação se deve esperar dos países terceiros no caso dos regressos voluntários.
16. Tendo ainda em conta que se inspira largamente na lista de indicadores já existente no conjunto de instrumentos do Coreper, a sugestão formulada no compromisso da Presidência granjeou um bom nível de apoio na reunião do Grupo dos Vistos acima referida.

À luz do que precede, solicita-se ao Coreper/Conselho que indiquem se consideram aceitável a sugestão do compromisso da Presidência (WK 5343/2018).

O mecanismo de ativação (artigo 25.º-A, n.ºs 2, 3 e 4)

17. A ativação do mecanismo de utilização dos vistos como meio de pressão é um importante elemento da proposta. No entender da Presidência, este mecanismo deverá, simultaneamente, (1) permitir uma reação rápida se se verificar uma repentina deterioração (ou melhoria, consoante a resposta que se der à primeira questão da presente nota) do grau de cooperação, (2) funcionar bem, no sentido de que deverá permitir a sua efetiva utilização, impedindo qualquer bloqueio indesejado, e ainda (3) refletir a natureza política da decisão (sensível) a tomar, evitando automatismos.
18. Segundo a proposta da Comissão, a eventual decisão – da Comissão – sobre a falta de cooperação de um dado país terceiro e a adoção de medidas no domínio dos vistos (n.º 5) pode ser motivada por dois fatores: a avaliação do grau de cooperação do país em causa, feita (regularmente) pela Comissão (n.º 2), ou a notificação por parte de um Estado-Membro (n.º 3), que a Comissão é obrigada a examinar no prazo de um mês (n.º 4). Fica entendido que, no quadro desta estrutura, a Comissão conserva a sua liberdade de apresentar ou não um ato de execução no quadro do procedimento de comité, em função da sua própria avaliação das notificações dos Estados-Membros e da sua avaliação regular da cooperação dos países terceiros em matéria de readmissão, de acordo com os indicadores relevantes.
19. O contributo da França e da Alemanha sugere um mecanismo de ativação mais complexo – largamente inspirado no "mecanismo de suspensão"² – em que o papel dos Estados-Membros é reforçado de maneira que são estes a dar orientações políticas à Comissão quanto à conveniência de adotar medidas no domínio dos vistos e à natureza de tais medidas. Nesta estrutura, para além das duas opções de ativação (a avaliação da própria Comissão ou as notificações dos Estados-Membros), é sugerida uma terceira: se durante um período de um ano uma maioria simples de Estados-Membros notificar a Comissão de um problema persistente (ou de uma melhoria substancial), esta será obrigada a adotar um ato de execução no prazo de três meses, tomando em consideração os debates havidos a alto nível no Conselho.

² Regulamento (UE) n.º 2017/371, de 1 de março de 2017, 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 (revisão do mecanismo de suspensão), (JO L 061 de 8.3.2017, p. 1).

20. O limiar de maioria simples de Estados-Membros para ativação do mecanismo – o mesmo que no caso do mecanismo de suspensão previsto no Regulamento (CE) n.º 539/2001 – representa uma "massa crítica" suficiente para obrigar a Comissão a dar início ao processo, tendo em conta que serão depois aplicadas as regras clássicas de votação para adotar qualquer medida que seja determinada na fase seguinte.

Tendo em conta estas duas opções, solicita-se ao Coreper/Conselho que indiquem se são a favor de acrescentar ao mecanismo de ativação proposto pela Comissão a proposta da França e da Alemanha, segundo a qual uma maioria simples de Estados-Membros pode obrigar a Comissão a adotar um ato de execução.

O processo de decisão (artigo 25.º-A, n.º 5)

21. Tanto a proposta da Comissão como o contributo franco-alemão estabelecem que qualquer medida que vise os nacionais (ou categorias de nacionais) de um dado país terceiro é adotada por meio de um ato de execução da Comissão (mas com um papel reforçado para os Estados-Membros, no caso do contributo franco-alemão, quando uma maioria simples de Estados-Membros apresenta notificações, pela via de um debate preliminar a nível do Conselho, e que a Comissão deve ter em conta quando apresenta o ato de execução). Neste contexto, observe-se que o texto revisto da Presidência apresentado ao Grupo dos Vistos (8800/18) acrescentava uma cláusula de falta de parecer ao artigo 52.º, n.º 2, do Código de Vistos, de modo que, na falta de maioria qualificada no "Comité dos Vistos", a Comissão não estaria habilitada a adotar o ato de execução.
22. Porém, tanto no contributo franco-alemão como no debate havido no Grupo dos Vistos em 18 de maio de 2018, foi aventada e depois precisada num documento da Presidência (9139/18) a possibilidade de recorrer a um ato de execução do Conselho, de acordo com o previsto no artigo 291.º, n.º 2, do TFUE.

À luz do que precede e tendo presente a sensibilidade desta questão nas próximas negociações interinstitucionais sobre este dossiê e as soluções encontradas em mecanismos semelhantes previstos noutros instrumentos jurídicos, solicita-se ao Coreper/Conselho que indiquem se preferem:

- a opção de recorrer a um ato de execução do Conselho, ou
- a opção de recorrer a um ato de execução da Comissão.

Conclusão

23. Solicita-se ao Coreper/Conselho que respondam às perguntas acima formuladas e deem orientações políticas para a prossecução dos trabalhos, tendo em vista a adoção de um mandato de negociação sobre a proposta de Código de Vistos.
-