

Bruxelas, 29 de maio de 2018
(OR. en)

9484/18

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

**VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887**

NOTA

de:	Presidência
para:	Conselho/Comité Misto a nível ministerial
n.º doc. ant.:	9043/18
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 nexó 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 nexó 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. O caso do Bangladesh, 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 nexó 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 e, na reunião do Coreper de 29 de maio de 2018, tenham sido apresentadas respostas claras sobre as questões dos indicadores para avaliar o grau de cooperação dos países terceiros e do mecanismo de ativação, é preciso analisar melhor dois elementos 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) e (2) 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 Conselho que indique que abordagem considera preferível:

- *a abordagem dos incentivos negativos, proposta pela Comissão, ou*
- *uma combinação de incentivos positivos e negativos.*

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

13. 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. Na reunião de 29 de maio de 2018 do Coreper, tornou-se evidente que existia um apoio muito amplo ao conceito franco-alemão de acrescentar um novo fator de motivação ao proposto pela Comissão, ou seja, uma notificação de um problema persistente à Comissão por uma maioria simples de Estados-Membros ao longo de um período de um ano, sendo a Comissão, nesse caso, obrigada a adotar um ato de execução no prazo de três meses. Neste contexto, observe-se também 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.

14. 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 Conselho que indique se prefere:

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

Conclusão

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