COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 7.7.2004
COM(2004) 437 final

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n° 539/2001 no que diz respeito ao mecanismo de reciprocidade

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O nº 4 do artigo 1º do Regulamento (CE) n° 539/2001 prevê um mecanismo de reciprocidade a aplicar no caso de um país terceiro, que figura na lista do Anexo II do regulamento (lista positiva), instaurar a obrigação de visto relativamente aos nacionais de um Estado-Membro. Em relação ao país terceiro em causa, o mecanismo prevê, a pedido do Estado-Membro "vítima", uma resposta comum que se articula numa série de fases sucessivas (notificação por parte do Estado-Membro cujos nacionais são afectados pela obrigação de visto, instituição a título provisório pelos Estados-Membros, salvo decisão em contrário do Conselho, da obrigação de visto relativamente aos nacionais do país terceiro em causa, publicação no Jornal Oficial da instituição provisória da obrigação de visto, exame pela Comissão dos pedidos emanados do Conselho ou de um Estado-Membro no sentido de transferir o país terceiro da lista positiva para a lista negativa do regulamento).

Tal mecanismo não constava da proposta inicial da Comissão de 26.1.2000, mas resulta da evolução dos trabalhos no âmbito do Conselho. Na sua proposta alterada de 21.9.2000, a Comissão, para ter em conta o desejo dos Estados-Membros de conferirem uma dimensão operacional à reciprocidade, acrescentou um nº 4 ao artigo 1º. O mecanismo de reciprocidade proposto, que reflectia e formalizava as sugestões expressas pelos Estados-Membros no Conselho, viria finalmente a ser incluído quase integralmente no Regulamento (CE) n° 539/2001 adoptado pelo Conselho.

Cerca de três anos após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n° 539/2001, o mecanismo de reciprocidade nunca foi aplicado. É conveniente examinar as respectivas razões, com base nas conclusões de um documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a reciprocidade no domínio dos vistos[1], e propor alterações legislativas.

Uma primeira conclusão prende-se com o facto de, apesar de os nacionais de certos Estados-Membros ou Estados associados estarem sujeitos à obrigação de visto por parte de certos países terceiros que figuram na lista positiva do Regulamento (CE) n° 539/2001 (Estados Unidos/Grécia; Brunei/Áustria, Finlândia, Grécia, Portugal e Islândia; Venezuela/Finlândia; Guatemala/Islândia), os Estados em questão se terem abstido de activar o mecanismo de reciprocidade. Ora, só estes Estados têm poder para accionar o mecanismo e são livres de o fazer ou não.

A atitude destes Estados-Membros deve-se provavelmente ao facto de o mecanismo ser demasiado rígido. A sua segunda fase (a instituição a título provisório por todos os Estados-Membros da obrigação de visto relativamente aos nacionais do país terceiro em causa), devido ao seu carácter quase automático, dissuade os Estados-Membros de recorrerem ao mecanismo com o receio de contribuírem para uma crise grave, quer a nível das relações externas com o país terceiro em causa, quer no plano interno. De facto, só uma decisão tomada por maioria qualificada pelo Conselho pode bloquear a segunda fase do mecanismo. No esquema do mecanismo de reciprocidade, a adopção de tal decisão deve ser obrigatoriamente considerada como a manifestação da recusa por parte dos Estados-Membros de agirem de forma solidária com o Estado-Membro em causa.

Esta primeira conclusão sobre a inadequação do mecanismo de solidariedade é reforçada se se tomar em consideração o alargamento da União. A situação descrita no nº 4 do artigo 1º do

[1] Documento JAI-B-1(2004)1372 de 18.2.2004.

Regulamento (CE) n° 539/2001 pode ser invocada a partir de 1.5.2004 pelos novos Estados-Membros relativamente aos países terceiros que continuam a sujeitar os seus nacionais à obrigação de visto. Juridicamente, todos os novos Estados-Membros podem, relativamente a vários países terceiros, recorrer ao mecanismo de reciprocidade. As insuficiências e os riscos do mecanismo de reciprocidade verificados desde 2001 assumem, por conseguinte, especial acuidade no contexto do alargamento e tornam ainda mais imperiosa a necessidade de uma revisão deste mecanismo.

Tal revisão não tem por objectivo atenuar a solidariedade que caracteriza a política comum no domínio dos vistos, suprimindo o princípio da reciprocidade do Regulamento (CE) n° 539/2001. A reciprocidade continua a ser um princípio fundamental da política dos vistos e um dos critérios de referência (enumerados no quinto considerando do regulamento) a tomar em consideração quando se trata de elaborar ou alterar as listas de países terceiros constantes do anexo ao Regulamento (CE) n° 539/2001. A presente proposta visa fundamentalmente introduzir um mecanismo operacional mais flexível, mais realista e, por conseguinte, susceptível de ser efectivamente utilizado. Ignorando a dimensão política da reciprocidade, o mecanismo actual afigurou-se, de facto, demasiado maximalista e com riscos políticos excessivos para desempenhar um papel eficaz. Privilegia cegamente a represália excluindo completamente a abordagem diplomática da questão, embora nenhum dos critérios que presidem à elaboração das listas positiva e negativa tenha valor absoluto. De facto, esta elaboração é efectuada "mediante uma avaliação ponderada, caso a caso, utilizando diversos critérios nomeadamente atinentes à imigração clandestina, à ordem pública e à segurança, bem como às relações externas da União com os países terceiros, tendo simultaneamente em conta as implicações da coerência regional e da reciprocidade".

O mecanismo proposto destina-se igualmente a colmatar um defeito fundamental do sistema anterior, no qual a activação do procedimento dependia unicamente do Estado-Membro afectado pela instauração da obrigação de visto por parte de um país terceiro. A Comissão considera que uma situação de não reciprocidade assume importância capital para a política comum dos vistos e que a discussão desta situação a nível comunitário, por forma a permitir dar uma resposta adequada, não deve depender da boa vontade de um só Estado-Membro. O princípio que deve orientar a política comum de vistos é a reciprocidade baseada na solidariedade entre todos os Estados-Membros relativamente às medidas que são tomadas contra um deles. A fim de assegurar esta solidariedade e proteger os interesses comunitários, é fundamental prever um mecanismo que permita à Comissão dispor de um instrumento de negociação real e efectivo, que deve ser coerente com a política global em matéria de relações externas da União.

Com base nestas considerações, a Comissão propõe, por conseguinte, um mecanismo que assegure de maneira mais efectiva o respeito do princípio da reciprocidade, fundamental para a política comum dos vistos.

Comentários sobre os artigos:

Artigo 1º:

Observações sobre a redacção proposta para o nº 4 do artigo 1º do Regulamento (CE) n° 539/2001:

A utilização do termo "instauração" indica claramente que se trata de uma situação nova criada pela decisão de um país terceiro que figura no Anexo II de submeter à obrigação de visto os nacionais de um ou vários Estados-Membros que anteriormente estavam isentos desta

obrigação. A fim de indicar claramente que o mecanismo deve ser igualmente aplicável às situações preexistentes ao novo regulamento e que se mantinham à data da sua entrada em vigor, é prevista no artigo 2º uma disposição específica.

- Alínea a):

Trata-se de tornar automática e transparente a informação sobre uma situação de não reciprocidade. O Estado-Membro em causa tem doravante a obrigação de notificar tal situação.

- Alínea b):

É conveniente suprimir o dispositivo actual que privilegia de maneira excessiva a dimensão de represália que constituía a resposta "normal", à qual o Conselho podia derrogar.

A fim de encontrar a solução mais adequada relativamente à situação de não reciprocidade verificada, é necessário que a Comissão encete diligências com o país terceiro, a fim de que este aplique de novo a isenção de visto relativamente aos nacionais do Estado-Membro em causa. . Este papel da Comissão é coerente com o facto de existir competência comunitária exclusiva para agir a nível externo em matéria de obrigação/isenção de visto. As conclusões da Comissão devem ser objecto de um relatório a apresentar ao Conselho. A apresentação do relatório deverá verificar-se com a brevidade imposta pela urgência da situação, assegurando, no entanto, um prazo realista para poder avaliar as circunstâncias e encetar as diligências diplomáticas adequadas para a reintrodução da isenção de visto.

- Alínea c):

A redacção proposta é inspirada pelo desejo de assegurar que o mecanismo de reciprocidade se mantenha mais próximo dos esquemas habituais de decisão na matéria. Deste modo, juntamente com o seu relatório ao Conselho, a Comissão pode apresentar uma proposta de reintrodução provisória da obrigação de visto relativamente ao país terceiro em causa. Esta reintrodução provisória, que deve sempre terminar no momento em que o país terceiro suprime a sua medida, constitui uma possibilidade sobre a qual o Conselho deve deliberar por maioria qualificada. A fixação de um prazo breve durante o qual o Conselho deve decidir destina-se a assegurar a eficácia de uma medida concebida como devendo permitir, eventualmente, uma reacção rápida relativamente ao país terceiro em causa, sendo de considerar que se trata neste caso de uma medida de salvaguarda, cuja aplicação no tempo é provisória.

- Alínea d):

A possibilidade de a Comissão propor a medida provisória não deve ser condicionada pela apresentação de um relatório prévio ao Conselho. Pode acontecer que, em certas circunstâncias, seja necessária a apresentação urgente desta proposta de medida provisória. É evidente que, na exposição de motivos da sua proposta, a Comissão prestará esclarecimentos sobre as circunstâncias que levaram a recorrer a este procedimento sem relatório prévio. A urgência que justifica a medida da Comissão torna necessário que o Conselho se pronuncie o mais brevemente possível.

- Alínea e):

A reintrodução da obrigação de visto, de acordo com as modalidades previstas nas alíneas c) e d), mantém-se uma medida específica e provisória relativamente à transferência do país terceiro em causa da lista positiva para a lista negativa do Regulamento n° 539/2001. A fim de assegurar a eficácia da reacção relativamente ao país terceiro que está na origem da situação de não reciprocidade, é conveniente precisar que a medida provisória não afecta a possibilidade de propor tal transferência. Além disso, é conveniente prever que a ausência de reacção do país terceiro à medida provisória implica a apresentação pela Comissão, num prazo curto, de uma proposta de transferência do país terceiro para o Anexo 1.

- Alínea f):

Trata-se dos procedimentos a aplicar quando o país terceiro suprime a obrigação de visto. O esquema é retomado das alíneas e) e f) do mecanismo actual. No entanto, o termo da reintrodução provisória da obrigação de visto coincide exactamente com a data de entrada em vigor da supressão da obrigação de visto pelo país terceiro.

Artigo 2º:

O artigo 2º destina-se a estabelecer claramente que o mecanismo deve ser igualmente aplicado à situação verificada aquando da entrada em vigor do regulamento, que obriga os Estados-Membros a notificarem qualquer instauração de visto por parte de um país terceiro, ou seja, no caso de manutenção, naquela data, por parte de um/vários países terceiros constantes do Anexo II, da obrigação de visto relativamente aos nacionais de um Estado-Membro. Seguindo o modelo previsto para a instauração da obrigação de visto, é necessário fixar um prazo estrito para a notificação por parte do Estado-Membro em causa. As diferentes modalidades do mecanismo aplicam-se tanto à manutenção como à instauração da obrigação de visto.

A situação de manutenção da obrigação de visto não foi contemplada no artigo 1º, uma vez que se trata da situação específica que existirá aquando da entrada em vigor do presente regulamento. Trata-se de uma medida transitória aplicável apenas no momento da passagem do regime actual, que deixa ao Estado-Membro em causa a liberdade de activar o mecanismo de reciprocidade, para o novo sistema que obriga cada Estado-Membro a notificar a instauração de uma obrigação de visto por parte de um país terceiro. Por conseguinte, não é necessário integrar esta matéria, a manutenção da obrigação de visto, no dispositivo do Regulamento n° 539/2001, o qual se limita a regular as situações futuras de instauração da obrigação de visto por parte de um país terceiro.

2004/0141 (CNS)

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n° 539/2001 no que diz respeito ao mecanismo de reciprocidade

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o ponto 2), subalínea i) da alínea b), do artigo 62º,

Tendo em conta a proposta da Comissão[2],

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[3],

Considerando o seguinte:

(1) O mecanismo previsto no nº 4 do artigo 1º do Regulamento (CE) n° 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001, 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[4], revelou-se inadequado para responder a situações de não reciprocidade nas quais um país terceiro que figura no Anexo II do referido regulamento, ou seja, um país terceiro cujos nacionais são isentos de visto, mantém ou instaura uma obrigação de visto relativamente aos nacionais de um ou vários Estados-Membros. A solidariedade com os Estados-Membros que são afectados por estas situações de não reciprocidade impõe a adaptação do mecanismo existente para assegurar a sua eficácia.

(2) Tendo em conta a gravidade de tais situações de não reciprocidade, é necessário que as mesmas sejam obrigatoriamente objecto de notificação por parte do ou dos Estados-Membros em causa. Para que o país terceiro em causa aplique de novo a isenção de visto relativamente aos nacionais dos Estados-Membros em causa, deve prever-se um mecanismo que combine acções de níveis e intensidades variáveis que possam ser aplicadas rapidamente. Por conseguinte, é conveniente que a Comissão encete o mais brevemente possível diligências com o país terceiro, informe o Conselho e tenha a possibilidade de, em qualquer momento, propor ao Conselho a tomada de uma decisão provisória de reintrodução da obrigação de visto relativamente aos nacionais dos Estados-Membros em causa. O recurso a tal decisão provisória não deve obstar à possibilidade de transferência do país terceiro em causa para o Anexo I do Regulamento (CE) n° 539/2001. Além disso, é necessário prever um nexo temporal

---

2 JO C […] de […], p. […].
3 JO C […] de […], p. […].
4 JO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

entre a entrada em vigor da medida provisória e uma eventual proposta de transferência deste país para o Anexo I.

(3) É necessário que a decisão de um país terceiro de introduzir ou reintroduzir a isenção de visto relativamente aos nacionais de um ou vários Estados-Membros ponha automaticamente termo à reintrodução provisória da obrigação de visto eventualmente decidida pelo Conselho.

(4) O Regulamento (CE) nº 539/2001 deve ser alterado em consequência.

(5) É necessário prever um regime transitório, aquando da entrada em vigor do presente regulamento, para a eventualidade de alguns Estados-Membros serem sujeitos à obrigação de visto por parte dos países terceiros que figuram no Anexo II do Regulamento (CE) n° 539/2001. No que diz respeito 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 com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se integra no domínio a que se refere o ponto A do artigo 1º da Decisão 1999/437/CE, de 17 de Maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do referido Acordo.

(6) O Reino Unido e a Irlanda não estão vinculados pelo Regulamento (CE) n° 539/2001. Por conseguinte, não participam na adopção do presente regulamento e não ficam a ele vinculados, nem a ele sujeitos.

(7) O presente regulamento constitui um acto baseado no acervo de Schengen ou com ele relacionado, na acepção do nº 1 do artigo 3º de Acto de Adesão,

ADOPTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1º

No artigo 1º do Regulamento (CE) n° 539/2001, o nº 4 passa a ter a seguinte redacção:

«4. A instauração, por parte de um país terceiro que figure na lista do Anexo II, da obrigação de visto relativamente aos nacionais de um Estado-Membro, dá lugar à aplicação das disposições seguintes:

a) No prazo de dez dias a contar do anúncio ou da aplicação desta instauração por parte do país terceiro, o Estado-Membro em causa procede à sua notificação por escrito à Comissão. A notificação será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, Série C;

b) A Comissão encetará imediatamente diligências com as autoridades do país terceiro em causa com vista à reintrodução da isenção de visto e, o mais tardar, no prazo de seis meses a contar da publicação da notificação, apresentará um relatório ao Conselho;

c) Com base nas conclusões do seu relatório, a Comissão pode apresentar ao Conselho uma proposta de medida provisória para a reintrodução temporária da obrigação de visto relativamente aos nacionais do país terceiro em causa. O Conselho deliberará sobre esta proposta por maioria qualificada no prazo de três meses.

d) Se o entender justificado, a Comissão pode, sem relatório prévio, apresentar a proposta prevista na alínea c). O procedimento previsto na alínea c) é aplicável a esta proposta.

e) O procedimento previsto nas alíneas c) e d) não afecta o poder de que dispõe a Comissão para apresentar uma proposta de alteração do presente regulamento tendo em vista a transferência do país terceiro em causa para o Anexo I. De qualquer forma, no caso de ter sido decidida uma medida como a prevista nas alíneas c) e d), a proposta de alteração do presente regulamento é apresentada pela Comissão, o mais tardar, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da medida provisória.

f) Caso o país terceiro suprima a obrigação de visto, o Estado-Membro notifica a referida supressão à Comissão. Essa notificação será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, Série C. Uma eventual reintrodução provisória do visto decidida em conformidade com a alínea c) termina automaticamente à data de entrada em vigor da supressão da obrigação de visto por parte do país terceiro em causa.

Artigo 2º

Os Estados-Membros, cujos nacionais à data de entrada em vigor do presente regulamento estejam sujeitos à obrigação de visto por parte de um país terceiro que figure no Anexo II do Regulamento (CE) n° 539/2001, notificarão tal situação por escrito à Comissão, no prazo de dez dias a contar dessa entrada em vigor. A notificação será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, Série C.

São aplicáveis as disposições do nº 4, alíneas b) a f), do artigo 1º do Regulamento (CE) n° 539/2001, tal como alterado pelo presente regulamento.

Artigo 3º

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 em todos os Estados-Membros em conformidade com o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Feito em Bruxelas, em […]

Pelo Conselho
O Presidente