PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2005/0159(COD)

9.1.2006

***I
PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por los Estados miembros de determinados permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios
(COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Michael Cashman

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 7

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por los Estados miembros de determinados permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios
(COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

(Procedimiento de codecisión: primera lectura)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2005)0381)[1],

– Vistos el apartado 2 del artículo 251 y la letra a) del apartado 2 del artículo 62 del Tratado CE, conforme a los cuales la Comisión le ha presentado su propuesta (C6-0254/2005),

– Visto el artículo 51 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0000/2006),

1. Aprueba la propuesta de la Comisión en su versión modificada;

2. Pide a la Comisión que le consulte de nuevo, si se propone modificar sustancialmente esta propuesta o sustituirla por otro texto;

3. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión.

Texto de la Comisión	Enmiendas del Parlamento
	Enmienda 1 Artículo 1, párrafo 1 bis (nuevo)
	La aplicación de la presente Decisión no incidirá en los controles de personas que se efectúen en las fronteras exteriores con arreglo a los artículos 6 a 13 y 18 a 19 del Reglamento (CE) nº …/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de fronteras de

[1] Pendiente de publicación en el DO.

Schengen).

Enmienda 2
Artículo 2, párrafo 1

Los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen reconocerán unilateralmente los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein enumerados en la lista que figura en el anexo.	Los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen reconocerán unilateralmente los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein enumerados en la lista que figura en el anexo. ***A efectos de la presente Decisión, se entenderá por «Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen» asimismo a los terceros países que participen en la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen y que apliquen plenamente el mismo.***

Justificación

La enmienda tiene en cuenta la especial posición de Islandia y Noruega, que son terceros países que participan en la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen y que lo aplican plenamente. Ambos países deberán reconocer también los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contexto de la propuesta

El actual acervo de Schengen[1] establece el principio de reconocimiento mutuo del visado uniforme, de los visados de larga duración y de los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen aplicables a fines de tránsito y estancia de corta duración. Se trata de uno de los principios esenciales que informan la creación del espacio sin fronteras interiores. Permite a un nacional de un tercer país titular de determinados documentos expedidos por un Estado miembro que participe plenamente en el espacio Schengen entrar o circular libremente en el espacio común sin estar sujeto a ningún otro requisito adicional.

En lo que respecta a los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein, el acervo de Schengen vigente no permite que los Estados miembros que lo aplican plenamente reconozcan tales permisos para fines de tránsito por el territorio Schengen.

Además, los nuevos Estados miembros están obligados a aplicar el Reglamento (CE) nº 539/2001[2] y a exigir visados de tránsito a los nacionales de terceros países incluidos en el anexo 1 del Reglamento (a saber, Argelia, Túnez, Marruecos, Turquía, Serbia y Montenegro, etc.) aunque sean titulares de permisos de residencia en Suiza o Liechtenstein válidos.

Ejemplo práctico: un albanés de Kosovo titular de un permiso de residencia suizo desea volver a su país para pasar allí sus vacaciones. Tiene que atravesar Italia y Eslovenia, de modo que necesita un visado de tránsito Schengen y, asimismo, un visado esloveno.

No obstante, Suiza reconoce desde 2000 los permisos de residencia expedidos en los antiguos Estados miembros Schengen para fines de tránsito y estancias de corta duración y, en la actualidad, está elaborando la legislación necesaria para ampliar dicho reconocimiento a los 25 Estados miembros.

2. Contenido de la propuesta

La presente propuesta permitirá que los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen, incluidos los terceros países asociados a dicho acervo que también lo aplican plenamente (como Noruega e Islandia), y los nuevos Estados miembros simplifiquen el control de las fronteras exteriores mediante el reconocimiento unilateral de los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por su territorio.

El sistema propuesto se limita al tránsito; no afecta, pues, a la posibilidad de que los

[1] Los artículos 10, 18 y 21 del Convenio del 19 de junio de 1990 de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania de de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (denominado el Convenio de Schengen) confirmado por el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 539/2001.

[2] Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 81 de 21.3.2001, p. 1, modificado en última instancia por el Reglamento (CE) nº 851/2005 (DO L 141 de 4.6.2005, p. 3).

Estados miembros expidan visados de entrada múltiple para estancias de corta duración.

La duración del periodo de tránsito no puede exceder los cinco días; la presente normativa tiene en cuenta las normas vigentes en materia de visado en la Instrucción Consular Común, así como la situación geográfica de los nuevos Estados miembros.

El régimen propuesto es obligatorio para los Estados miembros que aplican plenamente el acervo de Schengen, Noruega e Islandia y opcional para los nuevos Estados miembros durante el periodo transitorio hasta su plena integración en el espacio común, fecha a partir de la cual el régimen de reconocimiento será obligatorio. La distinción es necesaria para evitar la imposición de obligaciones adicionales a los nuevos Estados miembros durante dicho periodo. Hasta entonces, los Estados miembros tendrán la posibilidad de aplicar el nuevo instrumento o de seguir expidiendo visados nacionales tal como exige el Acta de adhesión. Si un Estado miembro decide aplicar la Decisión, no existirá la posibilidad de suspenderla para no complicar el régimen.

Los nuevos Estados miembros, en los 10 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Decisión, notificarán a la Comisión si han decidido aplicarla. No existirá la posibilidad de aplicarla posteriormente.

El sistema propuesto responde a una necesidad urgente pero sólo es transitorio, ya que Suiza se incorporará en breve al espacio Schengen. De hecho, los suizos aprobaron en junio de 2005, mediante referéndum, los acuerdos bilaterales relativos a Schengen y a Dublín y los confirmaron en septiembre de 2005. Liechtenstein, por su parte, tiene una frontera abierta con Suiza desde la celebración de un acuerdo aduanero en 1923. Para evitar los controles en dicha frontera común, el Principado está negociando actualmente con la UE su participación en el acervo de Schengen.

3. Consecuencias en relación con los diversos Protocolos anexos al Tratado

La propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento por los Estados miembros de los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein como documentos equivalentes a los visados de tránsito encaja en el Título IV del Tratado y, por tanto, se ve afectada por la «geometría variable» resultante de los Protocolos sobre la posición del Reino Unido de Irlanda y de Dinamarca.

El Reino Unido e Irlanda no participan en la adopción de la presente Decisión y no están obligadas a cumplirla ni a aplicarla, ya que tampoco participan en el desarrollo del acervo de Schengen.

Dinamarca
Puesto que la presente Decisión representa un desarrollo del acuerdo de Schengen, Dinamarca debería decidir en un plazo de seis meses si la transpone a su Derecho nacional.[1]

Noruega e Islandia
Con arreglo al Acuerdo[2] de 1999 entre el Consejo, Noruega e Islandia, que asocia a estos dos

[1] Artículo 5 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anexo al Tratado CE.
[2] Acuerdo celebrado de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Protocolo por el que se integra el acervo

países a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, Noruega e Islandia ejecutan y aplican las disposiciones de todos los actos o medidas adoptados por la Unión Europea que modifiquen o desarrollen el acervo integrado de Schengen.

Noruega e Islandia tienen asimismo la posibilidad de explicar los problemas que observen en relación con la medida y «expresarse en relación con toda cuestión relativa al establecimiento de disposiciones que afecten a dichos países o a su aplicación» en el «Comité Mixto» que se establece en virtud del artículo 4 del Acuerdo.

4. Opinión del ponente

En la actualidad se está procediendo a un amplio desarrollo del acervo comunitario en materia de fronteras interiores y exteriores. La presente propuesta es la última contribución a tal desarrollo en curso. Otras manifestaciones de ese desarrollo son las siguientes: La Directiva de 2004 sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros, el Código de control de las fronteras Schengen aprobado por el Parlamento y el Consejo en junio de 2005, la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores inaugurada formalmente en junio de 2005 y el reciente Reglamento relativo al tráfico fronterizo local en las fronteras nacionales exteriores de los Estados miembros.

El ponente acoge con agrado la presente propuesta, cuyo objetivo consiste en resolver las graves dificultades que se desprenden de la imposibilidad, por parte de los Estados miembros, de reconocer los permisos de residencia expedidos en Suiza y Liechtenstein a nacionales de terceros países que figuran en el anexo 1 del Reglamento (CE) nº 539/2001[1].

Gran número de nacionales de terceros países incluidos en el anexo 1 del Reglamento (CE) nº 539/2001 mencionado residen en Suiza y Liechtenstein, donde son titulares de permisos de residencia válidos. A modo de ejemplo, en Suiza residen legalmente aproximadamente 1,5 millones de extranjeros[2] y, según un estudio efectuado por el Registro Central de Extranjeros del país, la cuestión del tránsito estacional afectaba en abril de 2003 a 514 250 personas.

La situación actual representa una enorme carga administrativa para las oficinas consulares de los Estados miembros en Suiza y Liechtenstein. Antes de los periodos vacacionales, estos consulados se ven obligados a tramitar miles de solicitudes de visado a las que deben dar curso dentro de plazo. Por ejemplo, los consulados italianos han debido tramitar en el pasado hasta 300 000 solicitudes. Otros consulados sobrecargados son los de Austria, Francia, Hungría y Eslovenia. Todo esto entraña unos enormes costes, además de requerir unos modernos servicios y una gran cantidad de personal, lo que resulta una exigencia excesiva, sobre todo para los pequeños países de tránsito.

Además, el régimen actual implica que los nacionales de terceros países deban soportar

---

de Schengen, DO L 176 de 10.7.1999, p. 35.

[1] Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 81 de 21.3.2001, p. 1, modificado en última instancia por el Reglamento (CE) nº 851/2005 (DO L 141 de 4.6.2005, p. 3).

[2] Oficina Federal de Migración, diciembre de 2005.

unos trámites administrativos y unos costes injustificados, lo que se traduce en grandes esfuerzos para completar el expediente de solicitud, largas colas en las embajadas, altos costes derivados del precio del visado y otros gastos asociados (teléfono, viajes a la ciudad donde se halla el consulado, etc.). Todas estas formalidades pueden requerir semanas e incluso meses, obligar a los interesados a tomar tiempo de su trabajo o abandonar sus planes de viaje e, incluso, impedir que ciertas personas viajen al extranjero a visitar a su familia en casos de urgencia. Este régimen tiene claramente un efecto negativo sobre los vínculos familiares y culturales, ya que puede limitar el acceso al país de origen de los nacionales de terceros países que residen en Suiza y Liechtenstein.

La situación resulta tanto más difícil de comprender cuanto que las personas afectadas no representan un riesgo de inmigración ilegal ni una amenaza para el orden público, puesto que ya fueron objeto de controles y supervisiones por las autoridades de Suiza o Liechtenstein antes de obtener el permiso de residencia. Además, los controles en las fronteras exteriores siguen llevándose a cabo de conformidad con los artículos 6 a 13 y 18 a 19 del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un «Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas»; de acuerdo, con el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, sigue siendo necesario cumplir las siguientes condiciones de entrada:

- poseer un documento o documentos válidos que permitan el cruce de la frontera;

- documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios adecuados de subsistencia;

- no estar inscrito como no admisible en el sistema de Información de Schengen (SIS);

- no suponer un peligro para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de uno de los Estados miembros Schengen.

Por todas las razones expuestas, es imperativo aprobar esta Decisión, que permitirá a los Estados que aplican plenamente el acervo de Schengen y a los nuevos Estados miembros reconocer unilateralmente los permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios.