



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

No cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias elaborou um relatório sobre a seguinte matéria:

Proposta de Regulamento do Conselho que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen – COM (2009) 90 FINAL.

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) N.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de vistos de longa duração – COM (2009) 91 FINAL.

Examinado o relatório supracitado verifica-se que:

1. A matéria em causa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto;
2. De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com a qual se concorda, não se verifica a violação do princípio da subsidiariedade, de acordo com o artigo 3.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Parecer

Assim a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa alvo do relatório aqui em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de São Bento, 21 de Julho de 2009

O DEPUTADO RELATOR

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Nuno Magalhães)

(Vitalino Canas)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2009) 90 FINAL – Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen

COM (2009) 91 FINAL – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de vistos de longa duração

I. Nota preliminar

Foram distribuídos à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos do disposto no n.º1, do artigo 7.º, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, os documentos COM (2009) 90 FIN e COM (2009) 91 FIN, que versam, respectivamente, a alteração da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen e a alteração da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e do Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de vistos de longa duração.

Importa salientar que a aprovação da supra indicada Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, intensificou o papel da Assembleia da República no que concerne o acompanhamento e apreciação da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia o que vem fundamentar a apresentação do parecer ora em análise.

Uma última nota para referir que, por identidade dos documentos em apreço, o signatário optou pela sua análise em conjunto.

II. Enquadramento das iniciativas

1. Justificação das propostas

1.1. Situação jurídica actual

As propostas de alteração ora em apreço pretendem facilitar a circulação no espaço Schengen sem fronteiras internas dos nacionais de países terceiros que residem legalmente num dos Estados-Membros¹, com base num visto de longa duração do tipo "D" emitido por esse Estado-Membro.

¹ No contexto da presente proposta, por «Estados-Membros» entendem-se todos os Estados-Membros da UE que aplicam integralmente o acervo de Schengen.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De acordo com o acervo de Schengen actualmente em vigor, um nacional de um país terceiro titular de um visto de longa duração ("visto D") para uma estada superior a três meses está autorizado a residir unicamente no território do Estado-Membro que emitiu o visto e, nos termos do artigo 18.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (a Convenção de Schengen)², alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1091/2001³, está autorizado a transitar pelo território dos outros Estados-Membros apenas para se dirigir para o Estado que emitiu o visto.

Consequentemente, por força da legislação comunitária em vigor, os titulares de um visto do tipo D não estão autorizados a viajar para os outros Estados-Membros durante a sua estada, nem a transitar pelos outros Estados-Membros quando regressam ao país de origem, visto que tal não está previsto na Convenção de Schengen.

A redacção da disposição acima mencionada da Convenção de Schengen resulta do procedimento geralmente aplicado na altura pelos Estados-Membros, que consistiu em converter os vistos do tipo D em títulos de residência após a entrada no território. Na posse desse título de residência, os nacionais de países terceiros podem circular livremente no espaço Schengen. Por essa razão, no momento de conclusão da Convenção de Schengen, os Estados-Membros não consideraram necessário regular a circulação e a viagem de regresso com base num visto do tipo D nem uma segunda viagem de trânsito para o Estado-Membro que emitiu o visto D.

A Convenção de Schengen prevê apenas o princípio de equivalência, aplicável no espaço Schengen, entre os títulos de residência e os vistos Schengen: um título de residência emitido por um Estado-Membro permite a um nacional de um país terceiro, detentor desse título de residência e de um documento de viagem válido, circular livremente durante um período máximo de três meses no território dos outros Estados-Membros durante a sua estada (artigo 21.º da Convenção).

O n.º 1, alínea b), do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 (Código das Fronteiras Schengen)⁴ prevê igualmente a possibilidade de os nacionais de países terceiros detentores de um título de residência válido emitido por um Estado-Membro transporem as fronteiras externas de outro Estado-Membro sem um visto, para estadas que não excedam três meses.

1.2. Problemas na prática

São cada vez mais os Estados-Membros que não convertem os vistos do tipo D em títulos de residência após a entrada de nacionais de países terceiros no seu território ou que só o fazem com atrasos consideráveis. Esta situação jurídica e prática tem consequências negativas importantes no que se refere à circulação no espaço Schengen para nacionais de países terceiros a residir legalmente num Estado-Membro com um visto do tipo D. Visto que estas pessoas têm de continuar a residir com um visto do tipo D, não podem viajar legalmente por motivos diferentes e legítimos (por exemplo, negócios, conferências ou visitas) para outros Estados-Membros durante a sua estada, nem transitar pelo território de outros Estados aquando do seu regresso ao país de origem.

1.3. Vistos C+D - Regulamento n.º 1091/2001

Com o objectivo de resolver em parte a situação dos atrasos na emissão de títulos de residência após a chegada, foram introduzidos os vistos D+C em 2001 (Regulamento n.º 1091/2001⁵, que possibilita aos titulares de um visto de longa duração do tipo D, emitido por um Estado-Membro, circular livremente no espaço Schengen durante os primeiros três meses do período de

² JO L 239 de 22.9.2000, p. 1.

³ JO L 150 de 6.6.2001, p. 4.

⁴ JO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

⁵ JO L 150 de 6.6.2001, p. 4.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

validade desse visto, desde que o mesmo tenha sido emitido de acordo com as regras de Schengen válidas para vistos de curta duração (incluindo a consulta da lista de nacionais de países terceiros indicados para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen - SIS).

Contudo, na prática, a maioria dos Estados-Membros não emite os vistos D+C ou só os emite em número reduzido. Verificou-se igualmente, em inúmeras ocasiões, que, em virtude de os funcionários consulares terem poucos ou nenhuns conhecimentos sobre este tipo de visto e respectivas condições de emissão, os requerentes não são informados desta possibilidade. Além disso, observou-se que em muitos casos os programas nacionais de registo e de tratamento de vistos nem sequer autorizam a análise de pedidos deste tipo de visto ou a impressão da vinheta de visto. Simultaneamente, vários Estados-Membros autorizam as suas missões diplomáticas e postos consulares a emitir directamente autorizações de residência, tornando assim supérfluo o visto D+C.

Por outro lado, após o termo do período de três meses a contar da data de validade inicial do visto D+C, os seus titulares - nessa altura em situação regular no território do Estado-Membro que emitiu o visto - deixam de estar autorizados a circular no conjunto do território dos Estados-Membros se entretanto os seus vistos D+C não forem substituídos por um título de residência.

Estas pessoas, sujeitas aos requisitos dos vistos para estadas de curta duração de acordo com o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho⁶, têm então de candidatar-se a um visto separado de curta duração do tipo C no Estado em que estão a residir, a fim de poderem viajar para outro Estado-Membro. Contudo, na prática, alguns Estados-Membros recusam-se a emitir vistos Schengen para pessoas que já se encontram no espaço Schengen. Além disso, de acordo com a interpretação de certos Estados-Membros, estes nacionais de países terceiros deixaram de poder candidatar-se a um visto Schengen adicional para uma estada de curta duração durante estes seis meses, visto já terem residido no espaço Schengen por três meses com um visto D+C. Seguindo o mesmo raciocínio, quando estes nacionais de países terceiros titulares de um visto D+C ou D regressam ao seu país de origem, podem não ser autorizados a transitar pelos outros Estados-Membros, por já ter terminado o período de 90 dias de estada permitida durante um período de seis meses.

Com base nas observações acima mencionadas, a Comissão - na sua proposta de Regulamento que estabelece o Código Comunitário de Vistos⁷ - propôs que seja abolido o visto D+C como medida de simplificação e solicita consequentemente que os Estados-Membros acelerem o processo de emissão dos títulos de residência para os nacionais de países terceiros.

Contudo, a maioria dos Estados-Membros - por várias razões - não parece disposta nem capaz de emitir títulos de residência a tempo para os nacionais de países terceiros que residem no seu território. Por essa razão, a Comissão propõe a introdução do princípio de equivalência entre vistos de longa duração e vistos de curta duração emitidos pelos Estados-Membros que aplicam integralmente o acervo de Schengen, para ultrapassar os problemas actuais com que se defrontam os nacionais de países terceiros a residir legalmente num Estado-Membro com um visto de longa duração.

1.4. Conteúdo das propostas

As presentes propostas alargam o princípio de equivalência entre um título de residência e os vistos de curta duração aos vistos de longa duração do tipo D; assim, um visto de longa duração tem os mesmos efeitos que o título de residência no que se refere à circulação no espaço Schengen.

Qualquer nacional de um país terceiro titular de um visto de longa duração do tipo D emitido por um Estado-Membro passa a poder viajar para outros Estados-Membros por um período de três meses em cada seis meses, nas mesmas condições que o titular de uma autorização de residência.

⁶ JO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

⁷ COM(2006) 403 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As regras relativas à emissão de vistos de longa duração mantêm-se inalteradas, como aconteceu com as regras referentes à emissão dos títulos de residência quando foi introduzido o princípio de equivalência entre um título de residência e o visto de curta duração. A ideia consiste em restaurar a filosofia que está na base do espaço Schengen sem fronteiras internas, isto é, a possibilidade de qualquer pessoa na posse de um documento que prove que está a residir legalmente num Estado-Membro poder circular livremente no espaço Schengen por períodos curtos, com uma duração máxima de três meses num período de seis meses.

Tendo como **base jurídica** a alínea a) do ponto 2 e o ponto 3 do artigo 62.º, bem como o ponto 3, alínea a), do artigo 63.º do Tratado CE, os regulamentos propostos visam alterar:

- Os artigos 18.º, 21.º e 25.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985 (entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns);
- O n.º 1, alínea b), do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), que se refere às condições de entrada aplicáveis aos nacionais de países terceiros.

Devido aos diferentes procedimentos de tomada de decisão, associados às diferentes bases jurídicas, a Comissão teve de elaborar duas propostas distintas:

- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração, baseado na alínea a) do ponto 2 e no ponto 3 do artigo 62.º do Tratado CE, que será adoptado por via de co-decisão.
- Proposta de Regulamento do Conselho que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen, baseado no ponto 3, alínea a), do artigo 63.º do Tratado CE, que será adoptado pelo Conselho por unanimidade após consulta do Parlamento Europeu.

Estas propostas foram elaboradas tendo em consideração o presente texto da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), que revoga as disposições em vigor em matéria de vistos D+C. O Código de Vistos deve ser adoptado na mesma altura em que serão adoptados os presentes regulamentos. A data de aplicação destes regulamentos deve coincidir com a aplicação do Código de Vistos (seis meses após a entrada em vigor).

1.5. Aspectos relacionados com a segurança

O artigo 25.º da Convenção de Schengen obriga os Estados-Membros a consultarem o SIS aquando da emissão de um título de residência a um nacional de um país terceiro. No caso de a pessoa em causa constar da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, o Estado-Membro deve primeiro consultar o Estado-Membro que a indicou e tomar em consideração os interesses desta. Nestes casos, o título de residência só deve ser emitido por motivos excepcionais, nomeadamente de natureza humanitária ou decorrente de obrigações internacionais. Do mesmo modo, no caso de ser indicado para efeitos de não admissão um nacional de um país terceiro detentor de um título de residência emitido por um Estado-Membro, o Estado-Membro que o indicou deve consultar o Estado-Membro que emitiu o título de residência para determinar se existem motivos suficientes para lho retirar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Este artigo será alterado pela proposta de Regulamento do Conselho que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen, mediante a introdução de uma disposição que implica a obrigação de consultar o SIS e os outros Estados-Membros no caso de existir igualmente uma indicação quando os Estados-Membros estão a apreciar a emissão de um visto de longa duração para um nacional de um país terceiro ou quando os Estados-Membros descobrirem que um nacional de um país terceiro titular de um visto de longa duração válido consta da lista de pessoas indicadas.

A obrigação de consultar o SIS aquando do tratamento dos pedidos de vistos de longa duração assegurará o mesmo controlo relativamente aos requerentes de vistos de longa duração que existe actualmente para os nacionais de países terceiros detentores de um título de residência emitido por um Estado-Membro. Por este motivo, a livre circulação de titulares de vistos de longa duração no território dos outros Estados-Membros não representará um risco de segurança suplementar para os Estados-Membros, em comparação com os titulares de autorizações de residência e vistos de curta duração.

Além disso, tanto quanto a Comissão sabe, os Estados-Membros emitem vistos de longa duração utilizando o modelo-tipo altamente seguro que é usado para os vistos de curta duração, definido pelo Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de Maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto⁸.

III. Conclusões

1. Foram distribuídos à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, os documentos COM (2009) 90 FIN e COM (2009) 91 FIN, que versam, respectivamente, a alteração da **Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen no que se refere a vistos de longa duração e às indicações no Sistema de Informação de Schengen** e a alteração da **Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e do Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de vistos de longa duração**. Por identidade do objecto de ambos os documentos em apreço, o signatário optou pela sua análise em conjunto, pelo que a apreciação que se segue versa sobre ambos os documentos.
2. Estas propostas pretendem facilitar a circulação no espaço Schengen sem fronteiras internas dos nacionais de países terceiros que residem legalmente num dos Estados-Membros, com base num visto de longa duração do tipo "D" emitido por esse Estado-Membro.
3. De acordo com o acervo de Schengen actualmente em vigor, um nacional de um país terceiro titular de um visto de longa duração ("visto D") para uma estada superior a três meses está autorizado a residir unicamente no território do Estado-Membro que emitiu o visto e, nos termos do artigo 18.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (a Convenção de Schengen), alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1091/2001, está autorizado a transitar pelo território dos outros Estados-Membros apenas para se dirigir para o Estado que emitiu o visto.
4. Consequentemente, por força da legislação comunitária em vigor, os titulares de um visto do tipo D não estão autorizados a viajar para os outros Estados-Membros durante a sua

⁸

JO L 164 de 14.7.1995, p. 1.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estada, nem a transitar pelos outros Estados-Membros quando regressam ao país de origem, visto que tal não está previsto na Convenção de Schengen.

5. São cada vez mais os Estados-Membros que não convertem os vistos do tipo D em títulos de residência após a entrada de nacionais de países terceiros no seu território ou que só o fazem com atrasos consideráveis. Esta situação jurídica e prática tem consequências negativas importantes no que se refere à circulação no espaço Schengen para nacionais de países terceiros a residir legalmente num Estado-Membro com um visto do tipo D. Visto que estas pessoas têm de continuar a residir com um visto do tipo D, não podem viajar legalmente por motivos diferentes e legítimos (por exemplo, negócios, conferências ou visitas) para outros Estados-Membros durante a sua estada, nem transitar pelo território de outros Estados aquando do seu regresso ao país de origem.
6. As presentes propostas alargam o princípio de equivalência entre um título de residência e os vistos de curta duração aos vistos de longa duração do tipo D; assim, um visto de longa duração tem os mesmos efeitos que o título de residência no que se refere à circulação no espaço Schengen.
7. Estas propostas foram elaboradas tendo em consideração o presente texto da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), que revoga as disposições em vigor em matéria de vistos D+C. O Código de Vistos deve ser adoptado na mesma altura em que serão adoptados os presentes regulamentos. A data de aplicação destes regulamentos deve coincidir com a aplicação do Código de Vistos (seis meses após a entrada em vigor).

IV. Parecer

Atento o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para apreciação.

Palácio de S. Bento, aos 08 de Julho de 2009

O Deputado Relator

(Marques Júnior)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)