



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)163 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008 [COM(2014)163].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa diz respeito à Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos.

1. Segundo as disposições gerais definidoras da cooperação intergovernamental de Schengen, a segurança do espaço Schengen e o direito circular livremente no interior do seu espaço (incluindo os nacionais de países terceiros constituem os objetivos principais afetos a este domínio. Tendo em vista estes fins, a cooperação estabeleceu, numa base intergovernamental, normas sobre a entrada e estada de nacionais de países terceiros durante um máximo de três meses num período de seis meses (estadas de curta duração).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. Embora o acervo de Schengen seja aplicável às estadas de curta duração no território de todos os Estados signatários, os diplomas legais de Estados-Membros da UE concernentes à imigração/adesão preveem o quadro que as legislações nacionais devem respeitar para reconhecer a cidadãos nacionais estadas de mais de três meses nos territórios respetivos. Não obstante os nacionais de países terceiros poderem permanecer mais do que três meses ou 90 dias no espaço Schengen, a estada não é abrangida pelas disposições que regulam as permanências de curta duração, ficando, assim, dependentes da autorização concedida para efeitos específicos pelos países em causa. De facto, não existem normas europeias gerais e horizontais que definam as condições de emissão de autorizações residência ou vistos de longa duração, mas sim, diretivas setoriais aplicáveis a categorias específicas de nacionais de países terceiros. Contudo, estas diretivas não indicam a plena harmonização, ficando os Estados-Membros responsáveis de prever as exceções e derrogações e de regular outros detalhes no quadro jurídico nacional.

3. O espaço Schengen engloba hoje 26 Estados (22 dos quais são Estados-Membros da UE), garantindo a liberdade de circulação a mais de 400 milhões de cidadãos. Muitos destes, desde turistas a estudantes, possuem inúmeros motivos legítimos e justificados para viajar no interior desse espaço durante mais de 90 dias num período de 180 dias, sem serem considerados “imigrantes”. Não pretendendo residir num determinado Estado-Membro por um período acima de três meses, os cidadãos não são abrangidos por nenhum visto Schengen ou outra autorização para uma estada superior a 90 dias no espaço Schengen. Assim, ao fim de 90 dias consecutivos, de acordo com o acervo de Schengen, das normas europeias e nacionais no domínio da imigração, os viajantes deverão ou sair do espaço Schengen ou esperar outros 90 dias fora dos Estados-Membros, antes de poderem regressar para outra estada legal.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4. A proposta em apreço reconhece que o limite de 90 dias num período de 180 é desapropriado à atual realidade que, contrariamente a 1985, não abrange apenas 5 países, mas 26. Assim sendo, o espaço alargado de Schengen encontra-se atrofiado pelos limites acima mencionados. Sinal disso é o elevado número de queixas e pedidos de solução deste problema apresentados à Comissão, ao longo dos últimos anos.
5. Face ao exposto, a iniciativa em análise visa corrigir a lacuna legislativa entre o acervo de Schengen em matéria de estadas de curta duração e a legislação europeia/nacional em matéria de residência num determinado Estado-Membro. Para tal, propõe:
 - a. Estabelecer um novo tipo de visto, designado “visto de circulação”, para uma estadia prevista em dois ou mais Estados-Membros de duração superior a 90 dias (com possibilidade de prorrogação até 2 anos), desde que o requerente não tencione permanecer;
 - b. Definir os procedimentos de pedido e das condições de emissão dos vistos de circulação;
6. Atento o seu objeto, e como anteriormente referido, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a qual analisou e aprovou o Relatório que se subscreve na íntegra e se anexa ao presente Parecer.

Princípio da Subsidiariedade

A iniciativa sublinha a necessidade inequívoca de uma intervenção da UE em matéria de migração e, em particular, corrigir a lacuna legislativa entre o acervo de Schengen e a legislação europeia/nacional. Visto que o “reconhecimento mútuo” dos vistos de circulação dos outros Estados-Membros não pode ser definido a nível nacional, as condições e os procedimentos devem ser uniformes em todos os Estados-Membros,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

já que, atentas a complexidade e extensão dos objectivos propostos, torna-se evidente que estes podem ser alcançados mais facilmente pela acção da União Europeia. Assim sendo, entende-se não se verificar, pois, a violação do princípio da subsidiariedade.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado relator do presente parecer exime-se, neste parecer, de expressar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União;
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 23 de maio de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(José Ribeiro e Castro)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

**COM (2014) 163 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO
PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE UM
VISTO DE CIRCULAÇÃO E ALTERA A CONVENÇÃO DE
APLICAÇÃO DO ACORDO DE SCHENGEN E OS REGULAMENTOS
(CE) N.º 562/2006 E (CE) N.º 767/2008**

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a COM (2014) 163 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008*”.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A COM (2014) 163 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008.

Com o objetivo de garantir a segurança do espaço Schengen e conferir o direito de circular livremente no seu interior, incluindo aos nacionais de países terceiros, a cooperação intergovernamental de Schengen estabeleceu normas sobre entrada e estada de nacionais de países terceiros durante um máximo de três meses num período de seis meses (estadas de curta duração).

Sucedem que o acervo de Schengen é aplicável às estadas de curta duração no território de todos os Estados-Membros, mas os diplomas legais de Estados-membros da UE respeitantes a imigração/admissão prevêm o quadro que as legislações nacionais devem respeitar para admitir nacionais de países terceiros para estadas de mais de três meses **nos respetivos territórios**.

Ora, o espaço Schengen passou a contar com 26 países e são muitos os nacionais de países terceiros com motivos legítimos para circular dentro deste espaço durante mais de 90 dias num período de 180 dias sem serem considerados «imigrantes» - pois não têm qualquer necessidade de residir num determinado Estado-Membro por um período superior a três meses -, mas não existe qualquer visto Schengen ou outra autorização para uma estada superior a três meses ou 90 dias no espaço Schengen.

A Comissão recebeu muitas queixas e pedidos de solução do problema do «limite de 90 dias» para os nacionais de países terceiros, inclusivamente por parte dos que estão isentos da obrigação de visto – este limite constitui, de facto, um obstáculo considerável para muitos nacionais de países terceiros com interesse legítimo em circular nos Estados-Membros, conduzindo igualmente à perda de oportunidades económicas para os Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É disso precisamente que trata a presente proposta, cujo objetivo é o de suprir a lacuna legislativa entre o acervo de Schengen em matéria de estadas de curta duração e a legislação europeia/nacional em matéria de residência num determinado Estado-Membro.

Para tanto, propõe-se:

- A criação de um novo tipo de visto («visto de circulação») para uma estada prevista em dois ou mais Estados-Membros de duração superior a 90 dias, mas inferior a 1 ano (com possibilidade de prorrogação até 2 anos), desde que o requerente não tencione permanecer mais de 90 dias num período de 180 dias no mesmo Estado-Membro; e

- A determinação dos procedimentos de pedido e das condições de emissão dos vistos de circulação.

De seguida, elencam-se algumas das características principais da proposta, por referência aos artigos respectivos:

- **Objecto e âmbito de aplicação** (art. 1.º)

Este artigo estabelece um novo tipo de visto, chamado «visto de circulação» (visto de tipo C). O Regulamento, contudo, não afecta a legislação dos Estados-Membros sobre as consequências da «ausência» de nacionais de países terceiros residentes em relação à sua autorização de residência enquanto circularem noutros Estados-Membros ao abrigo de um visto de circulação;

- **Autoridades que participam na tramitação dos pedidos** (art.º 4º)

Este artigo reproduz as disposições do Código de Vistos relativas às autoridades que participam na tramitação dos pedidos que devem ser aplicadas também aos vistos de circulação, mas exclui expressamente a possibilidade de os pedidos de visto de circulação serem apresentados nas fronteiras externas – o que se compreende: autorizar uma estada até dois anos no espaço Schengen exige uma análise pormenorizada que nunca poderá ser



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

efetuada nas fronteiras externas; este artigo institui uma exceção ao artigo 5.º do Código de Vistos, ao deferir a competência para analisar e decidir sobre pedidos de visto de circulação ao Estado-Membro cuja fronteira externa o requerente tenciona atravessar para entrar no território dos Estados-Membros; este artigo permite ainda que certas categorias de nacionais de países terceiros apresentem o pedido de visto de circulação no território do Estado-Membro em que residem legalmente, pois muitos dispõem de recursos financeiros e possuem interesse legítimo em circular noutros Estados-Membros durante mais de 90 dias num período de 180 dias, enquanto residentes num determinado Estado-Membro (ou imediatamente após essa residência);

- **Pedido** (artigo 5.º)

Este artigo prevê que o requerente deve apresentar um documento de viagem válido reconhecido pelo Estado-Membro competente para analisar e decidir sobre o pedido e por, pelo menos, outro Estado-Membro a visitar, criando um requisito adicional para os requerentes, que consiste em apresentar prova adequada de que tencionam permanecer no território de dois ou mais Estados-Membros durante mais de 90 dias no total, sem permanecerem mais de 90 dias num período de 180 dias no território de qualquer um desses Estados-Membros; por outro lado, os requerentes na posse de um visto de circulação devem ser autorizados a requerer, no Estado-Membro em que se encontram legalmente, as autorizações de trabalho exigidas nos Estados-Membros subsequentes;

- **Visto de circulação** (artigo 7.º)

O visto de circulação deve permitir sempre as entradas múltiplas; quanto à duração da estada autorizada, a proposta prevê a possibilidade de uma estada até dois anos consecutivos no espaço Schengen para todos os nacionais de países terceiros que estejam em condições de provar que satisfazem as condições exigidas para um período tão longo; o período de validade do visto deve corresponder à duração da estada autorizada; pela sua própria natureza, o visto de circulação deve permitir que os seus titulares circulem entre vários Estados-Membros;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Alteração de um visto emitido** (artigo 8.º)

Esta disposição prevê a possibilidade de prorrogar a duração da estada autorizada por um período máximo de 2 anos, sem que os requerentes sejam obrigados a justificar circunstâncias «excepcionais»;

- **Disposições finais** (artigos 10º a 16º)

Os artigos 10.º a 16.º são artigos finais e/ou operacionais, que prevêem, entre outros aspetos, as instruções operacionais sobre o processamento dos vistos de circulação (em que serão prestados mais esclarecimentos no que diz respeito à articulação entre as disposições do Código de Vistos e as da presente proposta), acompanhamento, entrada em vigor, etc.;

O artigo 12.º carece de explicações adicionais, na medida em que revoga parcialmente o artigo 20.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS)¹, nos termos do qual, se um Estado-Membro celebrar um acordo bilateral de isenção de visto com um país terceiro que conste da lista do anexo II do regulamento dos vistos (lista da isenção de visto) antes da entrada em vigor da CAAS (ou da data de adesão posterior do Estado-Membro ao Acordo de Schengen), as disposições desse acordo bilateral podem servir de base para o Estado-Membro «prolongar» a estada isenta de visto durante mais de três meses no seu território para nacionais dos países terceiros dessa lista; a aplicação do artigo 20.º, n.º 2, suscita problemas de ordem prática: neste sistema de entradas/saídas, por motivos de ordem técnica, não se pode admitir a eventual aplicação continuada dos acordos bilaterais de isenção de vistos para proceder à verificação do período de estada autorizada; não obstante, a proposta prevê um período transitório de cinco anos para os Estados-Membros revogarem progressivamente as disposições dos seus acordos bilaterais que se referem à duração total da estada de nacionais de países terceiros no espaço Schengen.

¹ JO L 239 de 22.9.2000, p. 19.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 77º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Nos termos do n.º 2 do artigo 77º do TFUE:

“(…), o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

- a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
- b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;*
- c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;(…)”*

Ora, a presente proposta inclui medidas relativas a cada um destes três elementos, pelo que a sua base jurídica adequada são as alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 77.º.

○ **Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à coerência e abrangência subjacentes à mesma, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Já o artigo 5.º, n.º 4, do TUE, por seu lado, estabelece que a acção da União não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos do Tratado; ora, a presente proposta não contém elementos que não estejam diretamente relacionados com os objectivos, sendo igualmente proporcionada em termos de custos.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da proporcionalidade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2014) 163 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008*” respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 6 de Maio de 2014

A Deputada Relatora

(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)