



Bruxelas, 4.5.2016
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 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

(Revisão do mecanismo de suspensão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• **Justificação e objetivos da proposta**

Na sequência das decisões relativas à liberalização do regime de vistos para os países dos Balcãs Ocidentais, a Comissão propôs, em 2011, a criação de uma «cláusula de salvaguarda» no Regulamento (CE) n.º 539/2001¹ do Conselho, que permite a suspensão temporária da isenção da obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro durante um curto período de tempo, com caráter de urgência e com base em critérios bem definidos, a fim de resolver eventuais dificuldades enfrentadas por um ou vários Estados-Membros, em caso de aumento súbito e substancial da migração irregular, de pedidos de asilo infundados ou de pedidos de readmissão rejeitados apresentados por um Estado-Membro ao país terceiro em questão².

Em 11 de dezembro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) n.º 1289/2013³, que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001, por meio da introdução do designado «mecanismo de suspensão» e da alteração do atual mecanismo de reciprocidade.

O mecanismo de suspensão previsto no artigo 1.º-A do Regulamento (CE) n.º 539/2001, permite a suspensão temporária da isenção da obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro em certas situações de emergência, como último recurso. Pode ser acionado por qualquer Estado-Membro, notificando a Comissão de que se encontra confrontado, durante um período de seis meses, em comparação com o mesmo período do ano precedente ou com os últimos seis meses anteriores à liberalização dos vistos, com circunstâncias conducentes a uma situação de emergência a que o Estado-Membro em causa não pode obviar por si próprio.

Estas circunstâncias são, nomeadamente, um aumento substancial e súbito do número de:

- nacionais desse país terceiro que se encontram no território do Estado-Membro sem a tal terem direito;
- pedidos de asilo infundados de nacionais desse país terceiro, caso esse aumento dê origem a pressões específicas no sistema de asilo do Estado-Membro;
- pedidos de readmissão rejeitados apresentados pelo Estado-Membro a esse país terceiro relativamente aos seus próprios nacionais.

Ao notificar a Comissão, o Estado-Membro deve indicar os motivos do desencadeamento do mecanismo, fornecer os dados e estatísticas pertinentes, bem como descrever as medidas preliminares tomadas para fazer face à situação. Em seguida, a Comissão informa o Conselho e o Parlamento Europeu e analisa a situação e o âmbito do problema (número de Estados-Membros afetados, impacto na situação migratória geral na União).

A Comissão pode decidir que é necessário tomar medidas, tendo em conta as consequências da suspensão da isenção da obrigação de visto para as relações externas da União e dos seus Estados-Membros com o país terceiro em causa, trabalhando ao mesmo tempo em estreita cooperação com esse país terceiro para encontrar soluções alternativas a longo prazo. Nesse

¹ Regulamento (CE) n.º 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 de países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 81 de 21.3.2001, p. 1).

² COM(2011) 290 final.

³ Regulamento (UE) n.º 1289/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, 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 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 74).

caso, a Comissão dispõe de três meses a contar da receção da notificação para adotar um ato de execução que suspende temporariamente a isenção da obrigação de visto para os nacionais do país terceiro em questão por um período de seis meses.

Antes do termo do referido período de seis meses, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Esse relatório pode ser acompanhado de uma proposta legislativa destinada a alterar o Regulamento (CE) n.º 539/2001, a fim de transferir o país terceiro em causa para a lista dos países com obrigação de visto (anexo I) e, conseqüentemente, sujeitar os seus cidadãos à obrigação permanente de visto. Nesse caso, a suspensão temporária da isenção de visto pode ser prorrogada por um período máximo de 12 meses.

No contexto da atual situação migratória na União Europeia e da conclusão positiva de vários diálogos em matéria de liberalização de visto com países vizinhos (Geórgia, Ucrânia, Kosovo e Turquia), vários Estados-Membros questionaram se o atual mecanismo de suspensão de vistos tem a flexibilidade necessária para atuar em determinadas situações de urgência. Em particular, argumentaram que:

- as possíveis causas de suspensão são demasiado limitadas e, por exemplo, não incluem o facto de um país terceiro não cooperar em matéria de readmissão de nacionais de países terceiros que transitaram por esse país terceiro, sempre que um acordo de readmissão celebrado entre a União ou um Estado-Membro e o país terceiro em causa estabelecer tal obrigação de readmissão;
- a iniciativa de desencadear o mecanismo de suspensão por meio de uma notificação, que no regulamento incumbe exclusivamente aos Estados-Membros, deverá ser alargada à Comissão;
- os períodos de referência e prazos são demasiado longos, o que não permite reagir rapidamente em situações de emergência.

Tendo em conta as recentes propostas da Comissão para a liberalização do regime de visto a favor dos nacionais da Geórgia⁴, Ucrânia⁵, Turquia⁶ e Kosovo⁷ e as recentes conversações com os Estados-Membros, a Comissão decidiu apresentar uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 539/2001 para rever o atual mecanismo de suspensão.

O principal objetivo da alteração consiste em reforçar o mecanismo de suspensão, tornando mais fácil para os Estados-Membros notificarem casos que conduzam a uma eventual suspensão e permitindo à Comissão desencadear o mecanismo por sua própria iniciativa. Em especial, o recurso ao mecanismo deve ser facilitado pela redução dos períodos de referência e prazos, a fim de permitir um procedimento mais rápido, e pelo alargamento dos possíveis motivos de suspensão, que deveriam incluir um aumento considerável do número de pedidos de readmissão rejeitados relativamente aos nacionais de países terceiros que transitaram por esse país terceiro, nos casos em que um acordo de readmissão celebrado pela União ou um Estado-Membro e esse país terceiro prevê essa obrigação de readmissão. A Comissão deve também poder desencadear o mecanismo se o país terceiro não cooperar em matéria de readmissão, nomeadamente nos casos em que foi celebrado um acordo de readmissão entre esse país terceiro e a União.

⁴ COM(2016) 142 final.

⁵ COM(2016) 236 final.

⁶ COM(2016) 279 final.

⁷ COM(2016) 277 final.

- **Coerência com as disposições vigentes no mesmo domínio de ação**

O Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. O Regulamento (CE) n.º 539/2001 é aplicado por todos os Estados-Membros, com as exceções da Irlanda e do Reino Unido, bem como pela Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. O regulamento faz parte da política comum da UE em matéria de vistos para estadias de curta duração, ou seja, até 90 dias por cada período de 180 dias.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Pretendendo a proposta alterar a política comum de vistos da UE, a sua base jurídica é o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O regulamento proposto constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen.

- **Subsidiariedade, proporcionalidade e escolha do instrumento**

O mecanismo de suspensão previsto no Regulamento (CE) n.º 539/2001 é parte integrante da política de vistos da UE. O objetivo de reforçar o referido mecanismo, a fim de o tornar mais eficaz, ao alargar o seu âmbito de aplicação e ao permitir à Comissão proceder por sua própria iniciativa, só pode ser alcançado por uma ação a nível da União, designadamente através de uma alteração do regulamento. Os Estados-Membros não podem agir individualmente para realizar o objetivo estratégico. Não estão disponíveis outras opções (não legislativas) para realizar o objetivo estratégico.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EX POST, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/controles da adequação da legislação vigente**

O atual mecanismo de suspensão, introduzido em dezembro de 2013, nunca foi utilizado até à data; por conseguinte, não existe experiência prática sobre o funcionamento do atual mecanismo. No entanto, vários Estados-Membros defenderam que o mecanismo nunca foi utilizado porque as condições para o desencadear tinham sido colocadas num nível demasiado elevado e que os prazos são demasiado longos.

- **Consulta das partes interessadas**

A necessidade de salvaguardas adicionais na sequência da liberalização do regime de vistos em relação a países vizinhos da União foi debatida com os Estados-Membros no COREPER e no Grupo dos vistos. Na elaboração da presente proposta, foram tidas em conta algumas sugestões informais apresentadas pelos Estados-Membros para rever o mecanismo de suspensão.

- **Avaliação de impacto**

A revisão do mecanismo de suspensão não tem, enquanto tal, qualquer impacto direto económico ou de outro tipo. O impacto político e económico da eventual suspensão da isenção da obrigação de visto para os nacionais de um determinado país terceiro terá de ser avaliado em pormenor pela Comissão em cada caso individual, quando examina uma notificação por parte de um Estado-Membro e antes de decidir se é necessário intervir. Por conseguinte, não é necessária uma avaliação de impacto para a presente proposta.

- **Direitos fundamentais**

A presente proposta não tem implicações negativas para a proteção dos direitos fundamentais na União Europeia.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Não aplicável

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e mecanismos de acompanhamento, de avaliação e de informação**

A Comissão reforçará o controlo da situação em matéria de migração e de segurança resultantes da recente adoção de decisões em matéria de liberalização do regime de vistos que lhe permita utilizar plenamente as possibilidades oferecidas pelo novo mecanismo de suspensão sempre que necessário.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A presente proposta de revisão do mecanismo de suspensão prevista no artigo 1.º-A do Regulamento (CE) n.º 539/2001 inclui os seguintes elementos:

- A definição das circunstâncias nas quais os Estados-Membros podem notificar a Comissão foi alterada a fim de clarificar que o mecanismo de suspensão não pode ser utilizado apenas em «situações de emergência, como último recurso», mas sim de um modo mais geral, no caso de a liberalização do regime de vistos conduzir a um grande aumento da migração irregular, de pedidos de asilo infundados ou de pedidos de readmissão rejeitados.
- O período de referência para a comparação desta situação com a situação do ano anterior ou a situação anterior à liberalização do regime de vistos é reduzido de seis para dois meses.
- É suficiente que o aumento da migração irregular, de pedidos de asilo infundados ou de pedidos de readmissão rejeitados seja «substancial», enquanto tal aumento deve ser atualmente «súbito e substancial».
- As causas para que uma eventual suspensão possa ser notificada devem incluir os pedidos de readmissão rejeitados de nacionais de outro país terceiro que transitaram por esse país terceiro, sempre que um acordo de readmissão celebrado entre a União ou um Estado-Membro e o país terceiro em causa estabelecer tal obrigação de readmissão.
- A limitação no tempo (sete anos) da possibilidade de comparar a situação atual com a situação anterior à liberalização dos vistos é suprimida.
- A Comissão tem a possibilidade de desencadear o mecanismo de suspensão, por sua própria iniciativa, se tiver informações fiáveis e concretas de qualquer das circunstâncias que os Estados-Membros podem notificar ou de que o país terceiro não esteja a cooperar — de um modo mais geral — em matéria de readmissão, nomeadamente nos casos em que um acordo de readmissão a nível da UE tenha sido concluído com esse país terceiro. Esta falta de cooperação pode, por exemplo, consistir em:

- recusar ou não responder aos pedidos de readmissão,
 - não estar a emitir documentos de viagem para efeitos de regresso nos prazos especificados no acordo ou não estar a aceitar documentos de viagem europeus emitidos na sequência do termo dos prazos especificados no acordo,
 - ter denunciado ou suspenso o acordo.
- Se a Comissão, após ter analisado as circunstâncias notificadas (ou ter recebido informações fiáveis e concretas), decidir que é necessário tomar medidas, o prazo para a adoção do ato de execução que suspende temporariamente a isenção da obrigação de visto em relação ao país terceiro em causa é reduzido de três para um mês.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 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

(Revisão do mecanismo de suspensão)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O Regulamento (CE) n.º 539/2001⁸ do Conselho fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.
- (2) O mecanismo para a suspensão temporária da isenção da obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro constante do anexo II do referido regulamento («mecanismo de suspensão») deve ser reforçado, por forma a tornar mais fácil, para os Estados-Membros, notificarem as circunstâncias que conduzem a uma eventual suspensão e permitir à Comissão desencadear este mecanismo por sua própria iniciativa.
- (3) Em especial, o recurso ao mecanismo deve ser facilitado pela redução dos períodos de referência e prazos, a fim de permitir um procedimento mais rápido, e pelo alargamento dos possíveis motivos de suspensão, que deveriam incluir um aumento considerável do número de pedidos de readmissão rejeitados relativamente aos nacionais de países terceiros que transitaram pelo país terceiro em causa, nos casos em que um acordo de readmissão celebrado entre a União ou um Estado-Membro e esse país terceiro prevê essa obrigação de readmissão. A Comissão deve também poder desencadear o mecanismo se o país terceiro não cooperar em matéria de readmissão, nomeadamente nos casos em que foi celebrado um acordo de readmissão entre o país terceiro em causa e a União.
- (4) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa, nos termos da Decisão 2000/365/CE

⁸ Regulamento (CE) n.º 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 de países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 81 de 21.3.2001, p. 1).

do Conselho⁹. Por conseguinte, o Reino Unido não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.

- (5) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do Conselho¹⁰. Por conseguinte, a Irlanda não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (6) No que diz respeito à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção 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 insere no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho¹¹.
- (7) Em relação à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho¹².
- (8) No que diz respeito ao Liechtenstein, a presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se insere no domínio referido no artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho¹³,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O artigo 1.º-A do Regulamento (CEE) n.º 539/2001 é alterado do seguinte modo:

⁹ Decisão 2000/365/CE do Conselho, de 29 de maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 131 de 1.6.2000, p. 43).

¹⁰ Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

¹¹ Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação 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 (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

¹² Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

¹³ Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas, JO L 160 de 18.6.2011, p. 19.

(1) No n.º 1, é suprimido o seguinte parágrafo:

«em situações de emergência, como último recurso,»

(2) O n.º 2 passa a ter a seguinte redação:

«2. Os Estados-Membros podem notificar a Comissão caso se vejam confrontados, durante um período de dois meses, em comparação com o mesmo período do ano precedente ou com os últimos dois meses anteriores à aplicação da isenção da obrigação de visto para os nacionais de um país terceiro constante do anexo II, com uma ou mais das seguintes circunstâncias a que não possam obviar por si próprios, a saber:

a) Um aumento considerável do número de nacionais desse país terceiro que se encontram no território do Estado-Membro sem a tal terem direito;

b) Um aumento considerável do número de pedidos de asilo de nacionais desse país terceiro relativamente aos quais a taxa de reconhecimento é baixa;

c) Um aumento considerável do número de pedidos de readmissão rejeitados apresentados pelo Estado-Membro a esse país terceiro relativamente aos seus próprios nacionais ou, nos casos em que um acordo de readmissão celebrado entre a União ou esse Estado-Membro e o referido país terceiro prevê tal obrigação, relativamente aos nacionais de países terceiros que transitaram por esse país terceiro.

A notificação referida no primeiro parágrafo deve indicar a fundamentação subjacente e incluir os dados e estatísticas pertinentes, bem como uma explicação pormenorizada das medidas preliminares tomadas pelo Estado-Membro em questão para obviar à situação. A Comissão informa imediatamente o Parlamento Europeu e o Conselho dessa notificação.»

(3) É inserido o seguinte número:

«2-A. Se a Comissão tiver informações fiáveis e concretas quanto às circunstâncias a que se refere o n.º 2, alíneas a), b) ou c), ou se o país terceiro não estiver a cooperar em matéria de readmissão, especialmente quando um acordo de readmissão tiver sido celebrado entre esse país terceiro e a União, por exemplo:

- por estar a recusar ou não responder aos pedidos de readmissão,
- por não estar a emitir documentos de viagem para efeitos de regresso nos prazos especificados no acordo ou não estar a aceitar documentos de viagem europeus emitidos na sequência do termo dos prazos especificados no acordo,
- ou por ter denunciado ou suspenso o acordo,

a Comissão pode, por sua própria iniciativa, informar o Parlamento Europeu e o Conselho. Esta informação equivale a uma notificação efetuada nos termos do n.º 2.»

(4) O n.º 3 passa a ter a seguinte redação:

«3. A Comissão examina as notificações efetuadas nos termos do n.º 2, atendendo:

a) À existência de uma das situações descritas nos n.ºs 2 e 2.º-A;

b) Ao número de Estados-Membros afetados por uma das situações descritas n.ºs 2 e 2.º-A;

c) Ao impacto global dos aumentos a que se refere o n.º 2 na situação migratória na União, com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros ou disponíveis para a Comissão;

d) Aos relatórios elaborados pela [Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia], pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo ou pelo Serviço Europeu de Polícia (Europol), se as circunstâncias do caso concreto notificado o exigirem;

e) À questão geral da ordem pública e da segurança interna, em consulta com o Estado-Membro em questão.

A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho dos resultados do seu exame.»

(5) No n.º 4, a expressão «três meses» é substituída por «um mês».

Artigo 2.º

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 diretamente aplicável nos Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente