



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 18 January 2011

5296/11

**Interinstitutional File:
2010/0325 (COD)**

**VISA 3
CODEC 51
INST 21
PARLNAT 15
COMIX 27**

COVER NOTE

from: President of the Assembly of the Republic of Portugal
date of receipt: 10 January 2011
to: Viktor Orbán, President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the list of travel documents entitling the holder to cross the external borders and which may be endorsed with a visa and on setting up a mechanism for establishing this list
[doc. 15498/10 VISA 252 CODEC 1130 COMIX 702 - COM(2010) 662 final]
- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

¹ For other available language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address:
<http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Viktor Orbán
Presidente do Conselho da União Europeia
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2
Parecer – COM (2010) 662**




Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, sobre:

- **COM (2010) 662 - Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e à criação de um mecanismo para elaborar essa lista.**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente da Comissão Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. 

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,



JAIME GAMA

Lisboa, 5 de Janeiro de 2011
Ofício 03/PAR/11/hr

Assembleia da República
(courtesy translation)

Mr Viktor Orbán
President of the Council of the European Union
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2
Written Opinion – COM (2010) 662**

Please find enclosed the Written Opinion issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Portugal, as well as the Report issued by the Parliamentary Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2 of the Treaty of Lisbon, on the following text:

- ***COM (2010) 662 - Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the list of travel documents entitling the holder to cross the external borders and which may be endorsed with a visa and on setting up a mechanism for establishing this list.***

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiative.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the European Commission.

Please accept, Mr President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

Lisbon, 5 January 2011
Official letter no. 03/PAR/11/hr



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Europeus

Parecer
COM (2010) 662 final

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e a criação de um mecanismo para elaborar essa lista.

I – Nota introdutória

Nos termos do artigo 6º da Lei nº 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, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para seu conhecimento e eventual emissão de Relatório (o que se verificou) a seguinte iniciativa legislativa:

COM (2010) 662 final

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e a criação de um mecanismo para elaborar essa lista.

II – Análise

1 - A presente iniciativa europeia pretende adaptar ao enquadramento institucional e jurídico vigente na União Europeia o actual "Quadro dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos", que remonta ao período intergovernamental da cooperação Schengen.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

2 – É referido no documento em análise que a União Europeia não tem procedido a um acompanhamento sistemático das listas de documentos de viagem emitidos por países terceiros, o que implica que os Estados-Membros não sejam obrigados a indicar se reconhecem ou não cada um dos documentos constantes da lista.

3 – É ainda mencionado que este facto causa uma grande incerteza jurídica para os titulares de determinados documentos de viagem, que correm o risco de lhes ser recusada a entrada ou aos quais é emitido um visto com validade territorial limitada, que só lhes permite viajar para os Estados-Membros que reconhecem o seu documento de viagem.

4 – Deste modo, o que a presente proposta de Decisão pretende criar é um mecanismo para assegurar a actualização constante da lista de documentos de viagem emitidos pelos países terceiros – trata-se da única solução possível, face a consabida impossibilidade de estabelecimento de normas destinadas a harmonizar o reconhecimento de documentos, em virtude de se tratar de uma matéria da exclusiva competência dos Estados-Membros.

5 – É igualmente referido na iniciativa em análise que é criado um procedimento centralizado para a avaliação técnica desses documentos de viagem. É ainda intenção da proposta de Decisão assegurar que os Estados-Membros se pronunciam sobre o reconhecimento ou não reconhecimento dos documentos de viagem enumerados, prevendo-se, por último, o intercâmbio de informações num comité consultivo, com o objectivo de concertar uma posição comum sobre o reconhecimento de determinado documento de viagem.

6 – Importa ainda referir que nos termos do artigo 77º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, um dos desideratos da União é a supressão dos controlos nas fronteiras internas como o objectivo último de um espaço de livre circulação de pessoas na União Europeia.

7 - Neste contexto, a presente proposta de Decisão foi realizada ao abrigo do artigo 77º, nº 2, alínea e) do Tratado de Funcionamento da União Europeia que prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adoptar medidas relativas "à ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas".

8 - O "quadro dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos" é uma parte indispensável do acervo de Schengen em matéria de fronteiras e vistos, estando por isso intrinsecamente ligado à aplicação das respectivas disposições em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

matéria de controlo das pessoas nas fronteiras externas e de emissão de vistos de curta duração.

9 - Contudo, tendo em conta as competências exclusivas dos Estados-Membros em matéria de reconhecimento dos documentos de viagem, o instrumento assumirá a forma de uma Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, já que se limita a rever e a modernizar o quadro dos documentos de viagem.

III - Conclusões

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 - Quanto ao Princípio da Subsidiariedade

A proposta de Decisão em causa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

3 - A matéria em causa (revisão e modernização do quadro dos documentos de viagem) não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Parecer

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

Palácio de S. Bento, 27 de Dezembro de 2010

A Deputada Relatora

Luísa Roseira

O Presidente da Comissão

Vitalino Canas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2010) 662 final – Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e à criação de um mecanismo para elaborar essa lista.

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2010) 662 final – Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e à criação de um mecanismo para elaborar essa lista - para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Enquadramento e objectivos da proposta

A presente iniciativa europeia pretende adaptar ao enquadramento institucional e jurídico vigente na União Europeia o actual "Quadro dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos", que remonta ao período intergovernamental da cooperação Schengen.

O actual "Quadro" divide-se em cinco partes:

- (i) Documentos de viagem nos quais é possível apor um visto, que enumera os documentos emitidos por todos os países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto, bem como pelos países terceiros cujos nacionais não estão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- sujeitos a essa obrigação e pelos Estados-membros que ainda não aplicam integralmente o acervo de Schengen;
- (ii) Passaportes de estrangeiros concedidos pelos Estados Schengen nos quais é possível apor um visto, que enumera os títulos de viagem para estrangeiros (ou passaportes para estrangeiros ou para nacionais de países terceiros), títulos de viagem para refugiados (Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951) e títulos de viagem para apátridas (Convenção de Nova Iorque de 28 de Setembro de 1954);
 - (iii) Lista dos documentos de viagem concedidos por organizações internacionais, que enumera 12 documentos por estas organizações;
 - (iv) Constituição progressiva de uma documentação que contenha uma cópia dos documentos originais;
 - (v) Informações relativas a passaportes fictícios conhecidos.

Tal como se reconhece expressamente na exposição de motivos da proposta de decisão, a UE não tem procedido a um acompanhamento sistemático das listas de documentos de viagem emitidos por países terceiros, o que implica que os Estados-membros não sejam obrigados a indicar se reconhecem ou não cada um dos documentos constantes da lista. Este facto causa uma grande incerteza jurídica para os titulares de determinados documentos de viagem, que correm o risco de lhes ser recusada a entrada ou aos quais é emitido um visto com validade territorial limitada, que só lhes permite viajar para os Estados-membros que reconhecem o seu documento de viagem.

Assim sendo, o que a presente proposta pretende criar é um mecanismo para assegurar a actualização constante da lista de documentos de viagem emitidos pelos países terceiros – trata-se da única solução possível, face à consabida impossibilidade de estabelecimento de normas destinadas a harmonizar o reconhecimento de documentos, em virtude de se tratar de uma matéria da exclusiva competência dos Estados-membros. É também criado um procedimento centralizado para a avaliação técnica desses documentos de viagem. É ainda intenção da proposta de decisão assegurar que os Estados-membros se pronunciam sobre o reconhecimento ou não reconhecimento dos documentos de viagem enumerados, prevendo-se, por último, o intercâmbio de informações num comité consultivo, com o objectivo de concertar uma posição comum sobre o reconhecimento de determinado documento de viagem.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 – Princípio da subsidiariedade

Nos termos do artigo 77º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, um dos desideratos da União é a supressão dos controlos nas fronteiras internas como o objectivo último de um espaço de livre circulação de pessoas na União Europeia. Neste contexto, a presente proposta de decisão foi realizada ao abrigo do artigo 77º, nº2, alínea e) do Tratado de Funcionamento da União Europeia que prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adoptar medidas relativas “à ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas”.

O “Quadro dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos” é uma parte indispensável do acervo de Schengen em matéria de fronteiras e vistos, estando por isso intrinsecamente ligado à aplicação das respectivas disposições em matéria de controlo das pessoas nas fronteiras externas e de emissão de vistos de curta duração.

Contudo, e tal como referido *supra*, há que ter em conta que os Estados-membros têm competência exclusiva em matéria de reconhecimento de documentos de viagem, pelo que a forma jurídica que o instrumento jurídico que nos é presente assume é a única possível, face às estatuições dos Tratados sobre o princípio da subsidiariedade – e também, em alguma medida, do princípio da proporcionalidade.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2010) 662 final – Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à lista dos documentos de viagem que permitem a passagem das fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos e à criação de um mecanismo para elaborar essa lista – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2010

O Deputado Relator,

(Nuno Magalhães)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)