

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Orientações para a retoma progressiva e coordenada das operações ligadas aos vistos

(2020/C 197 I/01)

I. INTRODUÇÃO

Os nacionais de 105 países são obrigados a obter um visto antes de viajarem para o espaço UE+ ⁽¹⁾. Geralmente, os pedidos de visto podem ser apresentados nos consulados dos Estados-Membros em quase todos os países terceiros. A política harmonizada da UE em matéria de vistos para as estadas de curta duração é plenamente aplicada pelos 26 Estados-membros do espaço Schengen ⁽²⁾ e, em circunstâncias normais, são emitidos 15 milhões de vistos por ano.

No âmbito das medidas destinadas a conter a propagação da pandemia de COVID-19, a maioria dos Estados-Membros decidiu suspender o tratamento dos pedidos de visto para as viagens não indispensáveis, em muitos casos por um período indeterminado. Alguns Estados-Membros decidiram também deixar de aplicar os acordos de representação que lhes permitem emitir vistos em nome de outros Estados-Membros. Uma vez que as restrições de viagem a nível da UE não se aplicavam a certas categorias ⁽³⁾ de viajantes com uma função ou necessidade essencial, a Comissão convidou os Estados-Membros a manter um «serviço mínimo» para o tratamento dos pedidos de visto dessas categorias de pessoas, incluindo em regime de representação ⁽⁴⁾. Os Estados-Membros asseguraram este serviço na medida do possível, mas as medidas de confinamento adotadas a nível local dificultaram muitas vezes a sua continuidade, e o acesso aos serviços de vistos dos Estados-Membros tornou-se difícil, ou mesmo impossível, em muitas regiões do mundo. Na sequência das restrições de viagem impostas a nível mundial, em maio de 2020 os Estados-Membros emitiram menos de 2% dos vistos que emitem em média num mês normal.

Assim que as restrições de viagem nas fronteiras externas da UE começarem a ser progressivamente levantadas, as operações ligadas aos vistos deverão ser retomadas de forma sincronizada com a evolução da situação. Os princípios orientadores deste processo estão estabelecidos na Comunicação da Comissão relativa à terceira revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE ⁽⁵⁾.

Com a redução das restrições nas fronteiras externas, a retoma progressiva das ligações internacionais e a flexibilização das medidas de confinamento nos países terceiros, os viajantes devem poder voltar a ter acesso aos serviços de vistos nos países terceiros. Para que este processo funcione da melhor forma possível, é extremamente importante que os Estados-Membros retomem as operações de forma coordenada e harmonizada nos vários países terceiros, com total transparência. As disposições jurídicas gerais que regem a política de vistos harmonizada, tal como estabelecidas no Código de Vistos, continuarão a ser aplicáveis. Além disso, a nível local, deve proceder-se a uma maior harmonização dos procedimentos e ao intercâmbio permanente de boas práticas em matéria de protocolos de higiene e novos métodos de trabalho. Os intercâmbios regulares entre os Estados-Membros nas reuniões da cooperação Schengen local sob a coordenação das delegações da UE desempenharão um papel fundamental neste contexto.

⁽¹⁾ O «espaço UE+» abarca todos os Estados-Membros que fazem parte do espaço Schengen (incluindo a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia), bem como os quatro Estados associados a Schengen. Inclui também a Irlanda e o Reino Unido se estes Estados assim o decidirem.

⁽²⁾ 22 Estados-Membros da UE e quatro Estados associados a Schengen.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Ver Orientações da Comissão de 18 de março de 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

Na fase inicial, as medidas de confinamento aplicadas a nível local terão impacto na capacidade dos prestadores de serviços externos, bem como na das secções de vistos, para receberem requerentes e tratarem pedidos de visto. No entanto, se essas medidas se mantiverem em vigor em certos locais, o número de pedidos de visto e de viagens para a UE também será limitado. Do mesmo modo, não é de excluir que a retoma das viagens internacionais seja lenta e que a possível apreensão em relação a estas viagens no contexto da atual pandemia leve a que o volume global de pedidos de visto aumente muito lentamente nos próximos meses. Até ao final do ano, é muito provável que a procura de vistos continue a situar-se significativamente abaixo dos níveis habituais, mesmo nos países terceiros onde os volumes de pedidos são habitualmente elevados ⁽⁶⁾.

Em maio, a Comissão organizou dois intercâmbios informais com peritos em matéria de vistos dos Estados-Membros, a fim de preparar a retoma das operações ligadas aos vistos. Nessas reuniões, todos os Estados-Membros concordaram que a retoma dessas operações deve ser totalmente sincronizada com o levantamento das restrições nas fronteiras externas e coordenada entre os consulados em cada local.

Com base nestes intercâmbios, o objetivo das presentes orientações é ajudar os Estados-Membros a pôr em prática este processo de forma harmonizada.

II. RETOMA DAS OPERAÇÕES LIGADAS AOS VISTOS

Quando tiver sido tomada uma decisão sobre o levantamento das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE, todos os Estados-Membros deverão retomar as operações ligadas aos vistos o mais rapidamente possível em relação aos Estados terceiros em causa. Em qualquer caso, devem continuar a ser assegurados os serviços mínimos em matéria de vistos para as pessoas classificadas como «viajantes com uma função ou necessidade essencial» em todos os locais, mesmo que continuem a ser aplicadas restrições gerais às viagens para um determinado país terceiro.

Enquanto a capacidade de tratar os pedidos de visto continuar a ser limitada, deve ser dada prioridade aos pedidos tanto dos viajantes com uma função ou necessidade essencial como dos trabalhadores essenciais. Se a capacidade consular no seu país de origem continuar a ser insuficiente, os Estados-Membros devem continuar a conceder vistos a esta categoria de viajantes, nomeadamente aos marítimos, nas fronteiras externas.

No entanto, assim que as viagens não indispensáveis voltarem a ser possíveis a partir de um determinado país terceiro, as tentativas de definir categorias adicionais como «viajantes prioritários» afiguram-se desnecessárias e contraproducentes. Uma maior diferenciação entre as finalidades das viagens poderá ser considerada desproporcionada e discriminatória, uma vez que não pode estar ligada a uma ameaça para a saúde pública na fase do pedido de visto. Além disso, na ausência de um acordo ao abrigo do qual a finalidade da viagem devesse constituir uma prioridade, o objetivo de uma retoma harmonizada das operações ligadas aos vistos ficaria seriamente comprometido.

Sempre que possível, os Estados-Membros devem comprometer-se a retomar as operações simultaneamente em todos os locais e, se for caso disso, a retomar a plena representação de outros Estados-Membros em matéria de vistos. Do mesmo modo, os Estados-Membros devem continuar a aplicar as regras gerais do Código de Vistos no quadro do tratamento dos pedidos e da concessão de vistos. Tal permitirá igualmente transmitir uma mensagem uniforme ao público, bem como impedir a procura do visto mais fácil («visa shopping») ou outros eventuais abusos.

Tendo em conta que, em média, 90% de todos os pedidos de visto são apresentados através de prestadores de serviços externos, a retoma das operações implica necessariamente uma coordenação estreita entre os Estados-Membros e estes operadores privados. Ainda que os prestadores de serviços externos sejam responsáveis pela aplicação de medidas de higiene adequadas em conformidade com as práticas locais, os Estados-Membros devem acompanhar de perto todos os aspetos da retoma das suas operações.

Embora a avaliação das ameaças para a saúde pública seja um elemento do procedimento de emissão de vistos, a política de vistos não constitui, essencialmente, um instrumento da política sanitária. Não devem ser exigidos controlos sanitários no momento do pedido de visto, que tem lugar, pelo menos, 15 dias antes da viagem prevista, mas que pode ser apresentado até seis meses antes (nove meses para os marítimos).

1. Preparação e aplicação de uma retoma harmonizada das operações

Os Estados-Membros são encorajados a iniciar imediatamente os preparativos para a elaboração de novos protocolos de acesso para a receção dos requerentes e dos pedidos, que abrangem tanto os prestadores de serviços externos como os consulados. As medidas poderão incluir:

- Estabelecimento de protocolos relativos às medidas de higiene:
 - para o pessoal: distanciamento físico, trabalho por turnos, equipamento de proteção (luvas, máscaras faciais, separadores de *plexiglas* nos balcões, etc.);
 - para os requerentes: respeito do distanciamento físico, utilização obrigatória de máscaras faciais, disponibilização de produto desinfetante, etc.;

⁽⁶⁾ Como a Rússia, a China ou a Índia.

- Marcação prévia obrigatória para aceder às instalações;
- Limitação da interação física, tanto quanto possível:
 - generalizar os métodos não presenciais de apresentação de pedidos: por exemplo, depósito, apresentação dos formulários de pedido e dos documentos comprovativos em linha;
 - respeito estrito da regra segundo a qual as impressões digitais dos requerentes só devem ser recolhidas uma vez em cada período de 59 meses (um controlo sistemático para verificar se os dados biométricos do requerente já constam do Sistema de Informação sobre Vistos reduziria significativamente a necessidade da sua presença física);
 - permitir o pagamento dos emolumentos através de sistemas sem contacto, como o pagamento em linha ou à distância.

2. Tratamento dos pedidos

A aplicação da política comum de vistos deve ser uniforme. Na situação atual, o desvio em relação às regras gerais pode ter consequências negativas. Por exemplo, as limitações da validade territorial ou da duração da validade de um visto limitam a capacidade dos seus titulares para se adaptarem a alterações súbitas das restrições de viagem. Limitar sistematicamente a validade territorial dos vistos poderá ser prejudicial tanto para os Estados-Membros que não dispõem de aeroportos centrais no seu território como para os viajantes frequentes. Além disso, esta prática correria o risco de dar origem a novos estrangulamentos no setor dos transportes no futuro, uma vez que os viajantes com uma função ou necessidade essencial (por exemplo, os condutores de camiões e a tripulação de aviões e navios) não poderiam circular livremente. Poderia também exercer uma nova pressão sobre a capacidade limitada dos Estados-Membros em matéria de emissão de vistos no início da retoma das operações.

Quando retomarem as operações, os Estados-Membros devem seguir os seguintes princípios:

a) *Aplicação do Código de Vistos:*

Continuam a aplicar-se as disposições gerais do Código de Vistos. Mais especificamente:

- Devem ser concedidos vistos uniformes (válidos para todo o espaço Schengen) nos termos das disposições gerais. Não existe base jurídica para a emissão sistemática de vistos com validade territorial limitada;
- Os Estados-Membros devem abster-se de restringir a validade dos vistos, dado que tal prática não constitui um instrumento eficaz para impedir a propagação da COVID-19. Além disso, a posse de um visto não confere ao seu titular o direito absoluto de transpor as fronteiras externas, uma vez que as condições de entrada ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen serão novamente verificadas no momento da viagem;
- Devem ser concedidos vistos de entradas múltiplas nos termos das regras gerais. A emissão de vistos com um período de validade longo contribui para reduzir a carga de trabalho dos consulados dos Estados-Membros, em especial aquando da retoma das operações com poucos efetivos, uma vez que os viajantes regulares necessitarão de solicitar novos vistos com menos frequência.

b) *Informação ao público:*

- Os Estados-Membros (e os prestadores de serviços externos) devem garantir a transmissão atempada de informações sobre as novas medidas de higiene e os protocolos de acesso para o acolhimento dos requerentes e a receção dos pedidos;
- Os titulares de vistos devem ser informados individualmente (ficha informativa a distribuir quando o passaporte é devolvido) de que possuir um visto uniforme não isenta o viajante de eventuais restrições de viagem adicionais em vigor na UE, que se aplicam independentemente da nacionalidade da pessoa, como por exemplo os requisitos em matéria de quarentena.

c) *Acordos de representação:*

- As disposições em vigor em matéria de representação devem ser retomadas, a fim de permitir aos requerentes apresentar o pedido no seu país de residência, nomeadamente pedidos de visto para os Estados-Membros que não estão presentes nem representados num determinado local;
- Em caso de problemas temporários de capacidade em determinados consulados, os Estados-Membros devem estabelecer rapidamente acordos de representação *ad hoc*, num espírito de solidariedade. Será particularmente importante assegurar que os trabalhadores essenciais do setor dos transportes, como os condutores de camiões e os maquinistas, bem como a tripulação de aviões e navios, possam apresentar pedidos.

d) *Coordenação e intercâmbio de informações a nível local:*

Em muitos países terceiros, as medidas de confinamento foram aplicadas com um pré-aviso muito curto, o que conduziu ao encerramento imediato dos consulados e dos prestadores de serviços externos e ao repatriamento do pessoal expatriado. Nesses casos, houve pouco tempo para transmitir uma informação adequada aos outros Estados-Membros. Em contrapartida, no âmbito da retoma das operações, os Estados-Membros deverão procurar otimizar a coordenação e o fluxo de informações e proceder ao intercâmbio de boas práticas sobre a adaptação dos métodos de trabalho, incluindo os dos prestadores de serviços externos com os quais colaboram. A coordenação e a informação mútua são fundamentais igualmente no caso de ser necessário reintroduzir certas restrições de viagem no futuro.

3. **Papel da cooperação Schengen local**

A cooperação Schengen local desempenha um papel crucial para assegurar uma aplicação harmonizada da política comum em matéria de vistos em todas as circunstâncias. Em recentes intercâmbios, os Estados-Membros sublinharam reiteradamente a função essencial da cooperação Schengen local, coordenada pelas delegações da UE, para a partilha de conhecimentos sobre as situações locais (como a situação epidemiológica e as medidas de confinamento e de quarentena aplicadas a nível local) e para garantir a harmonização das práticas e das informações ao público. A Comissão recorda que o bom funcionamento da cooperação Schengen local é uma responsabilidade partilhada dos Estados-Membros e das delegações da UE. As autoridades centrais dos Estados-Membros devem conceder aos seus consulados a flexibilidade necessária para se adaptarem à abordagem acordada no âmbito da cooperação Schengen local para a retoma harmonizada das operações.

III. CONCLUSÃO

A retoma gradual coordenada das operações ligadas aos vistos em todo o mundo constitui um desafio a que os Estados-Membros poderão fazer face agindo em conjunto de forma coordenada. É da máxima importância para a coesão do espaço Schengen e o funcionamento da política comum de vistos que, por um lado, sejam evitadas ações unilaterais e, por outro, que a cooperação Schengen local desempenhe plenamente o seu papel de coordenação. A Comissão está disposta a apoiar os Estados-Membros neste esforço, que, se for gerido de forma adequada, permitirá uma retoma harmoniosa das viagens internacionais, dos negócios, do turismo e dos contactos interpessoais, essenciais para o nosso modo de vida europeu, assegurando ao mesmo tempo, tanto quanto possível, o controlo dos riscos sanitários.

Não se pode excluir que uma segunda vaga da pandemia de COVID-19 ou outra emergência sanitária mundial torne necessário voltar a impor restrições de viagem no futuro. A curto prazo, a aplicação das regras gerais para a emissão de vistos de entradas múltiplas de longa duração a todos os requerentes elegíveis, em especial aos trabalhadores essenciais do setor dos transportes, como os **condutores de camiões e comboios** e a **tripulação de aviões e navios**, servirá igualmente de medida de emergência. Tal contribuirá para evitar a repetição dos estrangulamentos administrativos com que foram confrontados nas últimas semanas muitos viajantes com uma função ou necessidade essencial. O objetivo deve consistir em tornar a política comum em matéria de vistos mais resiliente face a perturbações em grande escala, como aquela a que temos assistido nos últimos meses.
