



Comissão das Petições

2018/2111(INI)

21.11.2018

PARECER

da Comissão das Petições

dirigido à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a aplicação das disposições do Tratado relativas à cidadania da UE
(2018/2111(INI))

Relator: Notis Marias

PA_NonLeg

SUGESTÕES

A Comissão das Petições insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Recorda que a cidadania da União, nos termos do artigo 20.º do TFUE, para além da concessão dos direitos nela mencionados, designadamente circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, de eleger e de se candidatar nas eleições para o Parlamento e nas eleições municipais do seu Estado-Membro de residência, de beneficiar de proteção das autoridades consulares de qualquer outro Estado-Membro, se necessário, e de dirigir petições e recorrer ao Provedor de Justiça Europeu numa das línguas do Tratado, tem também implicações alargadas e confere direitos no domínio da participação democrática, tal como decorre do artigo 11.º do TUE e do artigo 24.º do TFUE, bem como do capítulo V da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, entre outras bases jurídicas;
2. Considera que as instituições da UE devem intensificar os esforços para garantir uma maior eficácia na aplicação dos direitos eleitorais dos cidadãos da União, com vista a combater eficazmente o problema da diminuição da afluência às urnas; salienta que a legislação eleitoral em muitos Estados-Membros continua a ser complexa ou discriminatória, e por vezes coloca obstáculos excessivos ao exercício do direito de voto, ou impede-o diretamente, em particular no caso dos cidadãos da UE que exerceram o seu direito à livre circulação, que se estima ascenderem a 15 milhões de pessoas; exorta a Comissão a monitorizar a privação do direito de voto dos cidadãos da UE que vivem noutro Estado-Membro e a propor ações concretas para proteger os seus direitos políticos; insta a Comissão a apelar aos Estados-Membros para que respeitem ativamente as melhores práticas para ajudar os cidadãos da UE a votarem ou apresentarem-se como candidatos em eleições para o Parlamento Europeu, nos termos do artigo 22.º, n.º 2, do TFUE, incluindo a publicação de leis eleitorais pelo menos um ano antes das eleições europeias, a luta contra as notícias falsas e qualquer retórica pluralista, e ainda a promoção do pluralismo no ensino e dos meios de comunicação social; considera que os meios de comunicação social públicos e privados devem dar a conhecer os pontos de vista dos deputados europeus de uma forma que garanta a objetividade e o pluralismo;
3. Recorda que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem contribuído para o progressivo desenvolvimento da noção de cidadania até determinados aspetos terem adquirido uma autonomia relativa na perspetiva do quadro constitucional europeu; recorda que o artigo 20.º do TFUE exclui medidas nacionais que tenham por efeito privar os cidadãos da União do gozo efetivo da substância dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadãos da União¹;
4. Recorda que, nos termos do artigo 17.º do TUE, a nomeação do Presidente da Comissão deve ter em conta o resultado das eleições para o Parlamento Europeu; sublinha a importância política e o simbolismo desta figura em termos de cidadania da UE e considera que o Presidente da próxima Comissão deve ser proposto pelo Conselho Europeu de entre os «Spitzenkandidaten» que puderem recolher mais apoio no conjunto

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 de março de 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

dos diferentes grupos do Parlamento Europeu;

5. Está firmemente convicto de que o princípio da não discriminação é uma pedra angular da cidadania europeia e um princípio geral e um valor fundamental da legislação da UE, nos termos do artigo 2.º do TUE; salienta, em particular, que o artigo 10.º do TFUE proíbe a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual na definição e execução das políticas e ações; recorda que o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais também proíbe a discriminação por estes motivos, bem como em razão de características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza ou nascimento; recorda que a Diretiva relativa à igualdade racial (2000/43/CE)² introduziu a proibição de discriminação em razão da raça ou da origem étnica no contexto do emprego; recorda que a Diretiva 2004/113/CE³ relativa à igualdade de género no acesso aos bens e serviços e a Diretiva relativa à igualdade de género (2006/54/CE)⁴ garantem a igualdade de tratamento apenas em relação à segurança social; lamenta que as diretivas ainda não estejam a ser aplicadas mais de 10 anos após o prazo para a sua transposição;
6. Lamenta que a Diretiva contra a discriminação, que aplica o princípio da igualdade de tratamento fora do mercado de trabalho, alargando a proteção contra a discriminação através de uma abordagem horizontal, continue bloqueada pelo Conselho uma década após a publicação da proposta da Comissão; considera que as próximas presidências do Conselho devem esforçar-se por adotar uma posição sobre a diretiva até ao final do mandato;
7. Reitera os resultados da audição pública realizada pela Comissão das Petições em junho de 2017 sobre “Recuperar a confiança dos cidadãos no projeto europeu”, onde foi nomeadamente sublinhada a necessidade de tornar o processo eleitoral e as instituições da UE mais abertas e transparentes para todos os cidadãos da União; considera que a participação direta dos cidadãos e a plena transparência em todas as fases dos processos de tomada de decisão da UE são essenciais para reforçar os direitos democráticos dos cidadãos e combater o défice democrático a nível da UE; insiste em que, ao liderar de forma credível a luta contra a corrupção, a União daria um passo crucial, não só para garantir uma boa administração em todos os Estados-Membros e proteger os interesses gerais dos contribuintes mas também para reforçar a sua imagem enquanto tal aos olhos dos cidadãos da UE; considera que a UE deve ser exemplar e aplicar os padrões mais elevados a fim de evitar quaisquer conflitos de interesses, inclusivamente no que diz respeito às nomeações para postos relevantes nas instituições e agências da UE; lamenta os recentes episódios de «portas giratórias» por parte dos Comissários que minam a perceção da União aos olhos da opinião pública;
8. Recorda que, a fim de assegurar a aplicação efetiva do direito da União pelos Estados-

² Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180 de 19.7.2000, p. 22).

³ Diretiva 2004/113/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (JO L 373 de 21.12.2004, p. 37).

⁴ Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204 de 26.7.2006, p. 23).

Membros no que respeita a todos os direitos de cidadania decorrentes dos Tratados, nomeadamente o direito à livre circulação, cabe à Comissão cumprir plenamente as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 258.º a 260.º do TFUE enquanto guardião dos Tratados; insta a Comissão a utilizar todos os instrumentos e mecanismos à sua disposição para o efeito; salienta a importância de tornar as atividades de tomada de decisão e de aplicação da legislação da União mais eficazes e visíveis, a fim de assegurar que a perceção pública da UE pelos cidadãos da União seja mais bem informada;

9. Remete para a sua resolução, de 12 de dezembro de 2017, sobre o Relatório de 2017 sobre a cidadania da União: reforçar os direitos dos cidadãos numa União da mudança democrática⁵, que sublinha, entre outros aspetos, que estes direitos e obrigações consagrados no Tratado não podem ser limitados de forma injustificada pelos Estados-Membros; salienta que o bom exercício dos direitos de cidadania pressupõe que todos os direitos e liberdades consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE sejam respeitados pelos Estados-Membros;
10. Convida todas as instituições europeias a lutarem contra o fenómeno da «culpa de Bruxelas», através do qual os Estados-Membros atribuem à União Europeia a responsabilidade pelas decisões que eles próprios tomaram enquanto membros do Conselho; solicita ao Conselho uma maior transparência nos seus processos de tomada de decisões;
11. Apela à integração do género e de uma perspetiva de género em todos os processos de avaliação e aferição relacionados com textos legislativos em vigor e futuras propostas em matéria de cidadania;
12. Recorda o contributo dos partidos políticos a nível europeu para «a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União» (artigo 10.º, n.º 4, do TUE); solicita, por conseguinte, que seja dada aos cidadãos da UE a oportunidade de solicitarem diretamente a adesão a partidos políticos a nível europeu;
13. Considera que o exercício, nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do TFUE, dos direitos eleitorais dos cidadãos da União a nível municipal está decisivamente associado ao direito à livre circulação e à cidadania da União; defende que a democracia participativa a nível da UE seria mais eficaz com a adoção de uma governação verdadeiramente democrática, capaz de garantir a plena transparência, a proteção efetiva dos direitos fundamentais, a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão da UE e a inclusão das prioridades dos cidadãos da UE na agenda política da UE; considera que os instrumentos de democracia participativa e de participação direta devem também ser reforçados, a fim de aumentar a participação política dos cidadãos nas comunidades locais e nacionais; insta a Comissão, neste contexto, a desenvolver as melhores práticas também com vista a promover uma maior afluência às urnas nas eleições municipais e locais em toda a União, em particular através da educação, da sensibilização para a importância das eleições locais, da informação sobre os direitos dos cidadãos da UE neste domínio e da promoção direta da participação nessas eleições; reconhece que a atual situação, em que os cidadãos de alguns Estados-Membros perdem o direito de voto nas eleições nacionais no seu país de origem, não podendo também

⁵ JO C 369 de 11.10.2018, p. 11.

votar nas eleições nacionais do seu país de residência, deve ser tratada; defende que esta privação dos direitos dos cidadãos da UE é incompatível com o seu direito de participarem plenamente na vida democrática da União;

14. Recorda que o direito de petição, nos termos do artigo 227.º do TFUE, constitui um canal formal para que os cidadãos comuniquem diretamente com as instituições da UE e assinalem as lacunas e incoerências do direito da União relativamente ao objetivo de garantir que os direitos económicos, sociais e culturais sejam plenamente defendidos, e sinalizem a incorreta aplicação ou transposição do direito da União pelas autoridades nacionais; observa que, embora os cidadãos de toda a União estejam conscientes do direito de petição, existe uma persistente falta de eficácia por parte das instituições da UE na abordagem e resolução dos problemas assinalados pelos cidadãos mediante a apresentação de petições; insta as instituições da UE a adotarem uma estratégia eficaz destinada a garantir a plena proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e a melhorarem os esforços de cooperação com as autoridades nacionais, regionais e locais, em especial nos domínios políticos que apresentam o maior número de petições, nomeadamente: o ambiente, os direitos fundamentais (nomeadamente o direito de voto e os direitos das crianças), a livre circulação das pessoas, os assuntos sociais e o emprego, a discriminação e a imigração;
15. Salaria que o direito de petição ao Parlamento Europeu é uma componente fundamental da cidadania da União; reitera que, nos termos do artigo 227.º do TFUE e do artigo 44.º da Carta dos Direitos Fundamentais, qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de petição; recorda a importante ligação existente entre o processo de petição e as atividades de acompanhamento e de execução da Comissão nos termos dos artigos 258.º a 260.º do TFUE; insta todas as instituições da UE, bem como os Estados-Membros, a promoverem a prestação de informações e a educação sobre o direito de petição junto de todos os cidadãos da União enquanto instrumento de promoção da democracia participativa e de reforço da participação cívica; salienta que a plena acessibilidade das instituições da UE e o conteúdo das suas políticas, também por via digital e para as pessoas portadoras de deficiência, é uma necessidade imperiosa;
16. Destaca a importância do direito de qualquer cidadão da União, bem como de qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, de, nos termos dos artigos 24.º e 228.º do TFUE, se dirigir ao Provedor de Justiça Europeu para apresentar queixas relativas a casos de má administração na atuação das instituições da UE, em particular no que diz respeito ao direito de acesso a documentos públicos; apela a uma maior sensibilização de todos os cidadãos da União para este direito, tanto pelas instituições da UE como pelos Estados-Membros; observa que o recurso dos cidadãos a uma administração europeia aberta, eficaz e independente continua a ser essencial para o exercício efetivo deste direito, em conformidade com o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais; recorda o artigo 1.º do TUE, que estipula que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos; recorda o contributo fundamental do Gabinete do Provedor de Justiça Europeu para aumentar a transparência e a abertura global do processo decisório e legislativo da UE, apoiando assim a participação ativa dos cidadãos da União neste processo e aumentando a sua confiança; subscreve plenamente, neste contexto, as recomendações do Provedor de Justiça no inquérito estratégico OI/2/2017/TE sobre a transparência dos debates

legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE;

17. Propõe uma revisão do Regulamento n.º 1049/2001⁶ relativo ao acesso aos documentos, a fim de reforçar este direito de que beneficiam os cidadãos da UE e a sociedade civil;
18. Está profundamente convicto de que a transparência é um elemento essencial do Estado de Direito, sendo que a garantia de que a mesma é observada em todo o processo legislativo afeta a efetiva materialização do direito de voto e o direito de candidatura a eleições, bem como vários outros direitos, como o direito de expressão, e, de forma específica, a liberdade de expressão e o direito à informação; considera igualmente que a promoção da cidadania europeia ativa requer a criação de uma margem para o escrutínio público, a revisão e a avaliação do processo, bem como a possibilidade de pôr em causa o resultado; sublinha que tal contribuiria para uma familiarização gradual dos cidadãos com os conceitos básicos do processo legislativo e para promover os aspetos de participação da vida democrática da União;
19. Considera que o multilinguismo nas instituições e na sua interação com os cidadãos é um aspeto essencial do reforço da noção de cidadania da UE; solicita que sejam envidados mais esforços para garantir, tanto quanto possível, a disponibilidade de documentos oficiais para além das três línguas de trabalho;
20. Incentiva os Estados-Membros a atribuírem, nos seus currículos escolares, mais destaque à formação política em temas da UE, nomeadamente no que toca aos direitos dos cidadãos da União, e a adaptarem, em conformidade, a formação dos professores;
21. Constata a ligação existente entre os direitos de cidadania da União e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais; salienta que o direito de circular e trabalhar livremente na União só pode ser reforçado através de novas medidas legislativas que assegurem a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e a proteção e inclusão sociais em toda a UE; insta a Comissão a tomar medidas concretas para promover a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais; exorta os Estados-Membros a aplicarem plena e eficazmente o Regulamento (CE) n.º 987/2009⁷, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, a fim de assegurar a portabilidade das prestações de segurança social (incluindo as pensões do Estado, o seguro de doença, as prestações de desemprego e as prestações familiares);
22. Salienta a necessidade de abandonar as medidas de austeridade e de adotar políticas eficazes e coerentes a nível da UE, a fim de garantir o pleno emprego e uma proteção social adequada, os níveis mais elevados de educação e formação e o mais elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente;
23. Lamenta as decisões de autoexclusão tomadas por alguns Estados-Membros que são Parte nos tratados da UE, as quais comprometem os direitos dos cidadãos e geram diferenças de facto entre esses direitos, que devem ser iguais ao abrigo dos Tratados da

⁶ Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145 de 31.5.2001, p. 43).

⁷ JO L 284 de 30.10.2009, p. 1.

UE;

24. Considera que a revisão do quadro jurídico que rege a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) constitui uma oportunidade para reforçar a participação dos cidadãos na elaboração das políticas da UE, tornando esse instrumento menos burocrático, mais eficaz e mais acessível; sublinha que os recursos para infraestruturas suficientes e o apoio à condução de todo o processo da ICE devem ser disponibilizados pela União; Recorda que as iniciativas dos cidadãos merecem uma atenção adequada por parte das instituições da UE, como salienta a recente jurisprudência do TJUE (Processo T-646/13, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe* contra a Comissão Europeia); salienta a necessidade de desenvolver práticas mais robustas e melhores para o seguimento político e jurídico dado às ICE bem-sucedidas;
25. Reconhece que o Brexit será a primeira vez que os cidadãos da UE foram privados da sua cidadania da UE e dos direitos, privilégios e proteções que lhe estão associados; recorda que, a partir do momento em que tenha sido concedida a cidadania da UE, deve garantir-se que aqueles que utilizaram os seus privilégios não sejam deixados no limbo jurídico na sequência da respetiva remoção, especialmente quando feita contra a sua vontade, tal como se verificou com a saída do Reino Unido da União; solicita que os direitos dos cidadãos sejam garantidos num acordo separado das negociações em curso sobre o Brexit, a fim de os separar do processo político e garantir a sua proteção mesmo num cenário de «ausência de acordo»; considera a possibilidade de uma eventual cidadania da UE ao longo da vida, ou uma forma de cidadania associada, para as pessoas a quem foi retirada a cidadania da UE;
26. Considera que o serviço SOLVIT deve ser mais integrado e, para se tornar mais eficiente, receber poderes suplementares para lidar com questões relacionadas com os direitos de livre circulação, incluindo o direito à entrada e as questões da residência e discriminação, antes de se procurar qualquer solução judicial ou administrativa, para poupar tempo e fazer com que os cidadãos deixem de ter necessidade de recorrer judicialmente, e se poder dar uma resposta atempada aos seus problemas;
27. Considera que os programas de cidadania da UE, como o programa «Erasmus +» ou o «Europa para os cidadãos», juntamente com outras iniciativas destinadas a promover a participação democrática na vida da União, como o «crowdsourcing» (financiamento coletivo), são elementos cruciais que devem ser renovados e reforçados no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual;
28. Considera a Carta dos Direitos Fundamentais, incorporada no Tratado de Lisboa, como o ato legislativo mais essencial, simbolicamente e em termos de conteúdo, para o enquadramento da cidadania da UE; lamenta que o seu artigo 51.º, combinado com uma interpretação recorrente e restritiva, faça com que muitas vezes a sua aplicação produza efeitos nulos;
29. Considera que, apesar dos esforços das instituições europeias, a sensibilização para a questão dos direitos continua a faltar em muitos Estados-Membros, o que constitui o obstáculo mais importante ao pleno gozo dos direitos decorrentes do estatuto do cidadão da UE;
30. Salienta que o conjunto de direitos e obrigações decorrentes da cidadania da União não

pode ser limitado de forma injustificada;

31. Convida os Estados-Membros a informarem melhor os cidadãos da UE sobre os seus direitos e deveres, e a contribuírem para o respeito equitativo pelo exercício destes direitos, tanto nos seus países de origem como nos demais Estados-Membros;
32. Recorda que o Tratado de Lisboa estabelece o procedimento para a sua própria revisão no artigo 48.º do TUE; sublinha que este instrumento é valioso para promover mais as possibilidades da cidadania da UE; observa que decorreram 10 anos desde a última revisão do Tratado, um dos períodos mais longos sem uma revisão em décadas recentes; considera que a realidade do Brexit constitui uma justificação clara e um motivo único para o lançamento de um novo processo de revisão; propõe o lançamento de uma nova convenção europeia para este efeito.

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

Data de aprovação	21.11.2018
Resultado da votação final	+: 19 -: 1 0: 6
Deputados presentes no momento da votação final	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Miriam Dalli, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Takis Hadjigeorgiou, Peter Jahr, Rikke-Louise Karlsson, Svetoslav Hristov Malinov, Lukas Mandl, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Marlene Mizzi, Gabriele Preuß, Eleni Theocharous, Cecilia Wikström
Suplentes presentes no momento da votação final	Urszula Krupa, Kostadinka Kuneva, Julia Pitera, Ángela Vallina
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Asim Ademov, Adam Szejnfeld, Mihai Țurcanu

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR
PARECER**

19	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Cecilia Wikström,
ECR	Urszula Krupa, Notis Marias, Eleni Theocharous
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Takis Hadjigeorgiou, Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
NI	Rikke-Louise Karlsson
PPE	Pál Csáky, Julia Pitera
S&D	Andrea Cozzolino, Miriam Dalli, Marlene Mizzi, Gabriele Preuß
VERTS/ALE	Margrete Auken, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs

1	-
PPE	Rosa Estaràs Ferragut

6	0
PPE	Asim Ademov, Peter Jahr; Svetoslav Hristov Malinov, Lukas Mandl Adam Szejnfeld, Mihai Țurcanu,

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções