

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.11.2009
COM(2009)622 final

LIVRO VERDE

relativo a uma iniciativa de cidadania europeia

LIVRO VERDE

relativo a uma iniciativa de cidadania europeia

ÍNDICE

I.	Introdução	3
II.	Questões objecto de consulta	4
1.	Número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos.....	4
2.	Número mínimo de assinaturas por Estado-Membro.....	5
3.	Elegibilidade para apoiar uma iniciativa de cidadania - idade mínima	6
4.	Forma e redacção de uma iniciativa de cidadania.....	7
5.	Requisitos relativos à recolha, verificação e autenticação das assinaturas	8
6.	Prazo para a recolha de assinaturas.....	10
7.	Registo das iniciativas propostas	11
8.	Requisitos aplicáveis aos organizadores - transparência e financiamento.....	12
9.	Exame das iniciativas de cidadania pela Comissão	13
10.	Iniciativas sobre o mesmo tema	14
III.	Como responder	15

I. INTRODUÇÃO

O Tratado de Lisboa, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 e que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, procurou em especial reforçar o carácter democrático da União Europeia. Uma das suas principais inovações consiste na introdução da iniciativa de cidadania europeia. O Tratado prevê que *«um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados»*¹.

Estabelece igualmente que os procedimentos e as condições para a apresentação de tal iniciativa, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam, serão definidos num regulamento a adoptar pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho com base numa proposta da Comissão Europeia.

A Comissão Europeia congratula-se com a introdução da iniciativa de cidadania, que permitirá aos cidadãos da União Europeia fazerem ouvir melhor a sua voz, passando a beneficiar do direito de apelar directamente à Comissão para apresentar novas iniciativas políticas. Esta iniciativa de cidadania conferirá uma nova dimensão à democracia europeia, complementar o conjunto de direitos relacionados com a cidadania da União e reforçará o debate público em torno das políticas europeias, contribuindo assim para a criação de um verdadeiro espaço público europeu. A sua aplicação intensificará a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na formulação das políticas da UE.

A Comissão está convicta de que os cidadãos europeus devem beneficiar deste novo direito o mais rapidamente possível após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Ambiciona por isso assegurar que o regulamento relativo à iniciativa de cidadania seja adoptado antes do final do primeiro ano a seguir à entrada em vigor do Tratado e está confiante que o Parlamento Europeu e o Conselho partilharão esse objectivo. Atendendo à importância da futura proposta para os cidadãos, para a sociedade civil organizada, para outros interessados e para as autoridades públicas dos Estados-Membros, os cidadãos e todas as partes interessadas devem igualmente dispor da oportunidade de apresentar as suas opiniões sobre as modalidades de aplicação desta iniciativa.

O presente Livro Verde tem assim como objectivo consultar todas as partes interessadas sobre as questões fundamentais em torno das quais se articulará o futuro regulamento. A Comissão espera que a consulta resultará na recolha de um grande leque de respostas.

A experiência dos cidadãos, das partes interessadas e das administrações públicas em relação a iniciativas semelhantes já existentes nos Estados-Membros terá especial interesse no quadro desta consulta.

¹ Artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia.

A Comissão congratula-se igualmente com a resolução do Parlamento Europeu relativa à iniciativa de cidadania, adoptada em Maio de 2009², que representa uma contribuição valiosa para este debate.

II. QUESTÕES OBJECTO DE CONSULTA

Muito embora o princípio em si e as características fundamentais da iniciativa de cidadania estejam consagrados no novo Tratado, o procedimento e as modalidades práticas deste novo instrumento institucional suscitam diversas questões jurídicas e administrativas, bem como de ordem prática. Estas questões são em seguida descritas, acompanhadas de uma série de perguntas às quais os cidadãos e as partes interessadas são convidados a responder.

1. Número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos

O Tratado prevê que os signatários de uma iniciativa de cidadania devem ser provenientes de «um número significativo de Estados-Membros» e que o regulamento estabelecerá «o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos».

Devem ser tomados em consideração vários factores para determinar o limiar correcto:

Em primeiro lugar, a razão para exigir que os signatários sejam provenientes de «um número significativo de Estados-Membros» visa assegurar que a iniciativa é suficientemente representativa de um interesse da União. Muito embora um limiar elevado assegure efectivamente que a iniciativa é suficientemente representativa, tornaria contudo o procedimento mais pesado. Por outro lado, um limiar pouco elevado tornaria a iniciativa mais acessível, mas menos representativa. Convém assim estabelecer o equilíbrio entre estes dois aspectos.

Em segundo lugar, o limiar deve ser determinado com base em critérios objectivos, nomeadamente à luz de outras disposições do Tratado, a fim de evitar interpretações contraditórias.

Uma opção consistiria em exigir que o limiar correspondesse a uma maioria dos Estados-Membros. Numa UE com 27 Estados-Membros, esta maioria seria actualmente de catorze. O Tratado não exclui uma abordagem deste tipo. Não obstante, a utilização da expressão «número significativo» leva a pensar que não se pretendia uma maioria. Além disso, tal afigura-se desproporcionalmente elevado.

Outra opção, no outro extremo das possibilidades, seria fixar o limiar em um quarto dos Estados-Membros, o que seria actualmente atingido com sete países. Trata-se do limiar proposto pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania, por analogia com o artigo 76.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que prevê que os actos relativos à cooperação judiciária em matéria penal ou à cooperação policial

² Resolução do Parlamento Europeu de 7 de Maio de 2009, que contém um pedido à Comissão no sentido da apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação da iniciativa de cidadania - P6_TA(2009)0389.

podem ser adoptados por iniciativa de um quarto dos Estados-Membros. A Comissão Europeia não considera que este precedente seja uma analogia judiciosa para efeitos da iniciativa de cidadania, dado visar um sector muito específico e a sua lógica diferir da subjacente à da cidadania europeia. Além disso, a Comissão considera que um quarto dos Estados-Membros é um limiar demasiado reduzido para garantir que o interesse da União seja reflectido de forma adequada.

Uma terceira opção consistiria em fixar o limiar num terço dos Estados-Membros. Tal seria alcançado actualmente com nove Estados-Membros, que seria um nível equivalente ao de uma série de disposições do Tratado de índole mais geral. Trata-se do limiar utilizado nas disposições relativas à «cooperação reforçada», que estabelece que «pelo menos nove Estados-Membros» devem nela participar³. Um terço é igualmente utilizado como limiar para o número de Parlamentos nacionais necessário para desencadear o procedimento de subsidiariedade previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo aos Tratados.

O limiar de um terço é igualmente importante em alguns sistemas nacionais. A Constituição federal austríaca estabelece que as iniciativas dos cidadãos devem ter o apoio de 100 000 eleitores ou de um sexto dos eleitores em pelo menos três *Länder*, o que representa um terço dos 9 *Länder* austríacos. Fora da UE, o limiar do número de cantões exigidos para desencadear um referendo facultativo na Suíça também se aproxima de um terço.

A Comissão considera que um limiar de um terço asseguraria um equilíbrio adequado entre a necessidade de garantir uma representatividade suficiente, por um lado, e a necessidade de facilitar o recurso a utilização deste instrumento, por outro.

Perguntas:

Considera que um terço do número total dos Estados-Membros constitui um «número significativo de Estados-Membros», tal como se exige no Tratado?

Caso contrário, que limiar considera adequado e porquê?

2. Número mínimo de assinaturas por Estado-Membro

Tendo em conta que o Tratado exige que uma iniciativa de cidadania seja apoiada, pelo menos, por um milhão de cidadãos de um número significativo de Estados-Membros, a Comissão considera ser necessário fixar o número mínimo de cidadãos que devem apoiar a iniciativa em cada um dos Estados-Membros em causa. A referência a «um número significativo de Estados-Membros» foi introduzida no intuito de garantir que qualquer iniciativa de cidadania europeia teria uma verdadeira dimensão europeia. Tal implica, por sua vez, que se impõe um número mínimo de cidadãos participantes nos Estados-Membros que formam o número mínimo exigido, a fim de garantir que a iniciativa é apoiada por uma proporção razoável da opinião pública. Seria contrário ao espírito do Tratado se uma iniciativa pudesse ser apresentada por um grande grupo de cidadãos provenientes de um

³ Artigo 20.º do Tratado da União Europeia.

Estado-Membro e por um número puramente simbólico de cidadãos provenientes de outros Estados-Membros.

Este requisito de um número mínimo de cidadãos por Estado-Membro apenas se aplica, evidentemente, aos Estados-Membros que fazem parte do número mínimo de países de onde provêm os cidadãos que apresentam uma iniciativa de cidadania.

Uma abordagem com vista a determinar o número mínimo de cidadãos por Estado-Membro poderia consistir em estabelecer um número fixo de cidadãos participantes para todos os Estados-Membros. Esta solução apresentaria a vantagem de ser clara e simples. No entanto, atendendo às diferenças significativas existentes entre as populações dos Estados-Membros (oscilam entre 410 000 habitantes em Malta e 82 milhões na Alemanha), um número fixo deste tipo penalizaria os cidadãos oriundos dos Estados-Membros mais pequenos.

Outra solução, mais equitativa, consistiria em fixar o limiar em percentagem da população de cada Estado-Membro. Para o efeito, poderia ser estabelecida uma analogia com a percentagem de cidadãos da União necessária para a apresentação de uma iniciativa deste teor. A população da União cifra-se, na fase actual, ligeiramente abaixo dos 500 milhões de habitantes. Por conseguinte, um milhão em 500 milhões corresponde a 0,2% da população da União. Deste modo, 0,2% da população de cada Estado-Membro onde as assinaturas são recolhidas poderá constituir o número mínimo de cidadãos participantes exigido para esse Estado⁴. Actualmente, isto representaria cerca de 160 000 cidadãos para um país como a Alemanha ou 20 000 para um país como a Bélgica.

É de salientar que a percentagem de cidadãos exigida para apoiar uma iniciativa na maioria dos Estados-Membros em que existe já um instrumento deste tipo é significativamente superior a 0,2%. É o caso, por exemplo, da Áustria e da Espanha (onde esta percentagem se cifra em torno de 1,2% da população), da Lituânia (quase 1,5% da população) e da Letónia (10% da população). A Hungria, a Polónia, Portugal e a Eslovénia aplicam igualmente limiares superiores a 0,2% da população.

Perguntas:

Considera que 0,2% da população total de cada Estado-Membro constitui um limiar adequado?

Caso contrário, tem outras propostas neste contexto para garantir que uma iniciativa de cidadania é verdadeiramente representativa de um interesse da União?

3. Elegibilidade para apoiar uma iniciativa de cidadania - idade mínima

As disposições do Tratado aplicam-se a todos os cidadãos da União. Afigura-se razoável, contudo, fixar uma idade mínima para apoiar uma iniciativa de cidadania. É o que sucede em todos os Estados-Membros em que existem essas iniciativas.

Considera-se que existem duas opções diferentes:

⁴ Trata-se da opção preconizada pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania.

Uma seria exigir que, a fim de serem elegíveis para apoiar uma iniciativa de cidadania europeia, os cidadãos devem ter idade de votar nas eleições europeias no seu Estado-Membro de residência⁵. É esta a prática corrente nos Estados-Membros: para apoiar uma iniciativa de cidadania, os cidadãos devem ser elegíveis para votar. Em todos os Estados-Membros, a idade exigida é 18 anos, à excepção da Áustria, onde é 16 anos.

Muito embora esta abordagem implique que os cidadãos austríacos beneficiariam a partir de menos idade do direito de apoiar uma iniciativa de cidadania, tal reflectiria a prática existente no quadro das eleições para o Parlamento Europeu.

Outra opção seria fixar a idade mínima para apoiar uma iniciativa deste tipo no próprio regulamento, por exemplo, em 16 ou 18 anos. Fixar a idade mínima em 18 anos equivaleria a alinhá-la com a idade de votar em vigor em todos os Estados-Membros, excepto um. No entanto, tal excluiria os cidadãos já com idade de votar na Áustria (16 anos). Mas fixar a idade mínima em 16 anos criaria uma sobrecarga administrativa importante, dado que criaria divergências em relação aos sistemas existentes para o recenseamento dos eleitores.

Perguntas:

A idade mínima exigida para apoiar uma iniciativa de cidadania europeia deve estar ligada à idade mínima para votar nas eleições para o Parlamento Europeu em cada Estado-Membro?

Caso contrário, que outra solução considera adequada e porquê?

4. Forma e redacção de uma iniciativa de cidadania

O texto do Tratado não especifica a forma que deve ter uma iniciativa de cidadania, limitando-se a indicar que esta deve convidar «a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados»⁶.

Afigura-se necessário, não obstante, estabelecer certos requisitos no que respeita à forma que uma iniciativa deve assumir, nomeadamente para garantir que os cidadãos e a Comissão possam identificar claramente o objecto e os objectivos da iniciativa.

Uma opção seria exigir que uma iniciativa de cidadania assumisse a forma de um projecto de acto legislativo, com disposições jurídicas manifestamente reconhecíveis. Alguns Estados-Membros (Áustria, Itália, Polónia e Espanha) exigem efectivamente projectos de diplomas legais. Todavia, este requisito afigura-se desnecessariamente restritivo e oneroso. Além disso, nada sugere na formulação do Tratado que a forma exigida seja um projecto de instrumento legal.

⁵ Trata-se da proposta formulada pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania.

⁶ Artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia.

Por outro lado, um texto pouco claro ou insuficientemente pormenorizado pode induzir em erro os signatários e dificultar a apresentação de uma resposta precisa e fundamentada pela Comissão. Outra opção poderia consistir em exigir que uma iniciativa deste teor indicasse claramente o objecto e os objectivos da proposta que a Comissão é convidada a apresentar. Esta opção não excluiria a possibilidade de os cidadãos anexarem um projecto de acto legislativo, no intuito de clarificar a questão.

Perguntas:

Será suficiente e adequado exigir que uma iniciativa indique claramente o objecto e os objectivos da proposta que a Comissão é convidada a apresentar?

Que outros requisitos deviam ser eventualmente estabelecidos quanto à forma e à redacção de uma iniciativa de cidadania?

5. Requisitos relativos à recolha, verificação e autenticação das assinaturas

A fim de garantir a legitimidade e a credibilidade das iniciativas de cidadania, devem prever-se disposições para assegurar a verificação e autenticação adequadas das assinaturas, em conformidade com a legislação nacional, europeia e internacional pertinente relativa aos direitos fundamentais, aos direitos humanos e à protecção dos dados pessoais. Na ausência de um organismo a nível da UE que disponha da competência ou das informações necessárias para verificar a validade das assinaturas e o direito efectivo de um dado cidadão da União apoiar uma iniciativa de cidadania, esta função deve ser desempenhada pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros⁷. Estas últimas serão assim responsáveis pela verificação e certificação dos resultados da recolha de assinaturas no seu país.

Contudo, há alguns aspectos a ter em conta no que diz respeito à forma como a verificação deve ser realizada nos Estados-Membros e à oportunidade de estabelecer requisitos comuns a nível da UE.

Todos os Estados-Membros dispõem de procedimentos e mecanismos para a verificação dos eleitores e um grande número deles possuem já procedimentos de verificação e de autenticação das iniciativas de cidadania nacionais. No entanto, estes procedimentos de verificação e de autenticação diferem significativamente consoante os Estados-Membros: alguns impõem requisitos bastante estritos no que respeita aos procedimentos de recolha das assinaturas. Pode citar-se, a título ilustrativo, a obrigação de os cidadãos apenas assinarem as iniciativas em centros oficialmente designados para o efeito, a necessidade de um funcionário público ou de um notário estar presente para autenticar todas as assinaturas no momento da sua recolha ou a exigência de emissão de um certificado de eleitor para cada signatário. Outros Estados-Membros, em contrapartida, aplicam sistemas menos complexos, não impondo quaisquer requisitos específicos para a recolha de assinaturas, apesar de exigirem normalmente a verificação *a posteriori* das assinaturas recolhidas pelas autoridades, tanto para controlar a sua validade como o respectivo número.

⁷ Tal é igualmente reconhecido pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania.

Parece claro que o derradeiro objectivo das disposições comunitárias neste contexto deve consistir em assegurar que os Estados-Membros podem garantir uma verificação adequada da elegibilidade das assinaturas recolhidas no seu território no quadro de uma iniciativa de cidadania europeia, sem a imposição de requisitos indevidamente restritivos para os cidadãos ou de uma sobrecarga administrativa desnecessária.

Uma opção para alcançar este objectivo seria exigir que os Estados-Membros adoptassem medidas adequadas para o efeito, incumbindo-lhes decidir do grau de regulamentação desses procedimentos, incluindo a possibilidade de recorrerem a disposições já em vigor para as iniciativas de cidadania nacionais. Esta opção teria a vantagem de conferir uma flexibilidade significativa aos Estados-Membros quanto à forma de implementar esta disposição. Facilitaria igualmente em grande medida a sua aplicação nos Estados-Membros que dispõem já de procedimentos para as iniciativas dos seus cidadãos. Por outro lado, tal poderia significar que uma mesma iniciativa ficaria sujeita a normas processuais consideravelmente diferentes consoante os Estados-Membros, pelo que a recolha de assinaturas poderia ser mais fácil nalguns Estados-Membros do que noutros. Esta opção poderia assim ter como consequência indesejável que a opinião dos cidadãos de alguns Estados-Membros fosse mais fácil de auscultar do que a dos cidadãos de outros Estados-Membros.

No outro extremo deste leque de possibilidades, outra opção poderia consistir em prever a plena harmonização dos requisitos processuais a nível da UE. Na prática, tal significaria que todos os requisitos processuais aplicáveis seriam definidos no regulamento da UE e que os Estados-Membros não poderiam proceder à sua derrogação, nem impor requisitos nacionais adicionais. Isto teria a vantagem de assegurar a plena igualdade de condições em todo o território da UE no que diz respeito aos procedimentos a seguir para elaborar uma iniciativa de cidadania. Não obstante, impor encargos administrativos e regulamentares adicionais consideráveis aos Estados-Membros que dispõem já de procedimentos neste domínio. Além disso, os sistemas e procedimentos nacionais comportam especificidades que é pouco provável que sejam plenamente tomadas em consideração num regulamento da UE.

Por conseguinte, uma opção mais racional poderia ser definir algumas disposições elementares a nível da UE, nomeadamente certos requisitos mínimos em matéria de verificação e autenticação das assinaturas, por um lado, e impor aos Estados-Membros a obrigação de facilitarem o processo de recolha das assinaturas e de suprimirem os requisitos excessivamente restritivos, por outro.

De acordo com esta abordagem, os Estados-Membros só poderiam adoptar medidas adicionais no âmbito dos requisitos estabelecidos a nível da UE. Esta opção teria a vantagem de garantir um certo grau de flexibilidade aos Estados-Membros e de assegurar simultaneamente que os procedimentos aplicados na UE tivessem certas características comuns.

Uma abordagem deste tipo permitiria preservar a natureza pan-europeia da iniciativa de cidadania, ao facilitar a recolha simultânea de assinaturas em diversos Estados-Membros. Para o efeito, devia ponderar-se a possibilidade de utilizar instrumentos em linha certificados e protegidos.

Qualquer abordagem escolhida deve **igualmente permitir** que os cidadãos da UE que residem fora do seu país de origem apoiem as iniciativas de cidadania. Os Estados-Membros podem basear-se na sua experiência a nível da gestão do direito de voto desses cidadãos nas eleições para o Parlamento Europeu.

Há uma série de questões importantes a ter em conta no que se refere ao grau de regulamentação da recolha de assinaturas, bem como à natureza dos requisitos a impor em matéria de verificação e autenticação. Trata-se do seguinte:

- se convém impor condições quanto ao local de recolha das assinaturas e à respectiva forma: por exemplo, mediante circulação de listas a preencher e a assinar, por correio, em centros oficialmente designados para o efeito, etc.;
- que requisitos específicos em matéria de verificação e autenticação das assinaturas e que elementos de segurança serão necessários em caso de recolha de assinaturas em linha;
- se o apoio a uma dada iniciativa por parte de um cidadão deve ser verificado no Estado-Membro de que é nacional ou no seu Estado-Membro de residência;
- as salvaguardas que devem existir para proteger os dados pessoais aquando da recolha e do tratamento dos dados.

Perguntas:

Entende que deve haver, a nível da UE, um conjunto comum de requisitos processuais para a recolha, verificação e autenticação das assinaturas pelas autoridades dos Estados-Membros?

Em que medida devem os Estados-Membros dispor da possibilidade de adoptar disposições específicas a nível nacional?

Que procedimentos específicos se impõem a fim de garantir que os cidadãos da UE podem apoiar uma iniciativa de cidadania, independentemente do seu país de residência?

Deve haver possibilidade de os cidadãos apoiarem uma iniciativa de cidadania por via electrónica? Em caso afirmativo, quais as medidas de segurança e de autenticação a prever?

6. Prazo para a recolha de assinaturas

O Tratado não prevê um prazo para a recolha de assinaturas. Todavia, nos países europeus em que vigoram já iniciativas dos cidadãos, é normalmente fixado um prazo para a recolha das assinaturas. Estes prazos são divergentes, podendo variar entre alguns dias (por exemplo, trinta dias na Letónia ou sessenta dias na Eslovénia) e vários meses (por exemplo, seis meses em Espanha ou dezoito meses na Suíça).

Além disso, várias razões justificam a introdução de um prazo para a iniciativa de cidadania europeia: estas iniciativas estão frequentemente ligadas a questões muito específicas e podem referir-se a problemas que, na ausência de um prazo ou se este for demasiado longo, perdem pertinência; o contexto em que os cidadãos assinam a iniciativa pode alterar-se se o prazo for

demasiado longo (por exemplo, se for alterada ou entretanto adoptada legislação comunitária sobre a mesma questão).

No entanto, caso seja imposto um prazo, este deve ser razoável e suficientemente longo para permitir uma campanha que tenha em conta a complexidade adicional associada a uma intervenção à escala da União Europeia. Tal poderia ser alcançado mediante a fixação de um período de um ano, por exemplo⁸.

Perguntas:

Deve ser fixado um prazo para a recolha de assinaturas?

Em caso afirmativo, considera adequado o prazo de um ano?

7. Registo das iniciativas propostas

Para além da duração do prazo, cabe também examinar como determinar o momento a partir do qual esse prazo começa a correr e quando chega ao seu termo. Na maioria dos Estados-Membros o prazo começa normalmente a correr após a conclusão das formalidades de publicação ou de registo exigidas para o efeito, havendo todavia casos em que o prazo é determinado pelas datas das assinaturas.

A Comissão considera que, se for efectivamente estabelecido um prazo, será necessário exigir uma forma de registo da iniciativa proposta antes do início da recolha de assinaturas. Este registo poderá ser efectuado pelos organizadores de uma iniciativa num sítio Web especificamente previsto para o efeito pela Comissão. Os organizadores devem inserir no referido sítio todas as informações pertinentes sobre a iniciativa proposta (por exemplo, título, objecto, objectivos, contexto, etc.), que passarão assim a estar publicamente disponíveis. O sistema confirma subsequentemente aos organizadores o registo, incluindo a data e um número de inscrição, elementos com base nos quais a campanha de recolha de assinaturas poderá ser lançada.

Por conseguinte, este registo, para além de servir de relógio que desencadeia a contagem do prazo, asseguraria também a transparência no que diz respeito às iniciativas de cidadania propostas e objecto das campanhas em curso.

No entanto, a Comissão não considera que esse processo de registo deva implicar uma decisão da sua parte quanto à admissibilidade da iniciativa proposta. Com efeito, a Comissão não considera que seria adequado verificar a admissibilidade formal das iniciativas propostas antes de serem recolhidas quaisquer assinaturas⁹. Uma abordagem deste tipo poderia dar origem a confusão, uma vez que daria a impressão de que a Comissão tinha dado de certo modo luz verde às iniciativas propostas por outras razões que não meramente processuais. Tal exigiria a realização de verificações que atrasariam o momento a partir do qual as assinaturas poderiam começar a ser recolhidas. Além disso, a admissibilidade e o teor das iniciativas não

⁸ Um ano é o prazo sugerido pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania.

⁹ Na sua resolução, o Parlamento Europeu foi da opinião de que se devia proceder a uma verificação *ex ante* da admissibilidade da iniciativa.

podem ser examinadas separadamente, pelo que não seria adequado proceder a este exame na fase precoce do registo.

A Comissão reconhece que pode haver uma certa relutância em lançar uma iniciativa à escala da UE dado o risco de esta poder vir a ser rejeitada, em última análise, por não ser admissível. Todavia, salienta-se que o critério de admissibilidade (a proposta que convida a Comissão a intervir deve inserir-se no âmbito das suas atribuições) é suficientemente claro e conhecido a nível da UE. Em todo o caso, é de antever que os organizadores tenham plenamente examinado o facto de a iniciativa se enquadrar legalmente no quadro das atribuições da Comissão antes de lançarem essa iniciativa.

Perguntas:

Considera necessário um sistema de registo obrigatório das iniciativas propostas?

Em caso afirmativo, concorda que tal possa ser efectuado através de um sítio Web específico criado pela Comissão Europeia?

8. Requisitos aplicáveis aos organizadores - transparência e financiamento

Na maioria dos casos, o lançamento e a organização de uma campanha para uma iniciativa de cidadania europeia exigirá o apoio de organizações e/ou financiamento.

No interesse da transparência e da responsabilização democrática, a Comissão considera que os organizadores de iniciativas devem ser obrigados a facultar certas informações elementares, nomeadamente sobre as organizações que apoiam a iniciativa e a forma como esta é ou será financiada. Tal será no interesse dos cidadãos que ponderam a possibilidade de apoiar tal iniciativa e coaduna-se igualmente com a Iniciativa europeia em matéria de transparência da Comissão¹⁰.

Se for previsto um registo, tais informações poderiam ser prestadas no registo disponibilizado pela Comissão. O regulamento poderá também exigir que os organizadores divulguem publicamente todas as informações pertinentes sobre o financiamento e os apoios de que beneficiam no decurso da campanha.

Em relação à questão do financiamento, é de observar que, sem prejuízo de outras formas de cooperação e de apoio às organizações da sociedade civil, não se prevê a concessão de qualquer financiamento público específico a favor das iniciativas de cidadania. Tal decorre igualmente do interesse de salvaguardar a independência e a natureza específica de iniciativas próprias dos cidadãos.

Para além dos requisitos impostos aos organizadores no que diz respeito à transparência, deve salientar-se que muitos sistemas nacionais incluem disposições que definem quem pode efectivamente organizar uma iniciativa. Tais disposições exigem geralmente que uma

¹⁰ Na sua resolução, o Parlamento Europeu considera que os organizadores de uma iniciativa de cidadania devem, por razões de transparência, assumir publicamente a responsabilidade pelo seu financiamento, incluindo as fontes desse financiamento.

iniciativa seja apresentada por cidadãos ou por comités compostos por um certo número de cidadãos. A Comissão considera que um requisito deste tipo pode ser demasiado pesado a nível da UE, preferindo assim não impor qualquer restrição quanto aos organizadores de uma iniciativa (ou seja, os organizadores podem ser cidadãos individuais ou organizações). O caso das petições dirigidas ao Parlamento Europeu representa uma boa analogia neste contexto. Com efeito, o Tratado prevê que qualquer cidadão da União Europeia, bem como qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu¹¹.

Além disso, os organizadores devem respeitar as obrigações relacionadas com a protecção dos dados pessoais em conformidade com as disposições do ordenamento jurídico nacional que asseguram a transposição da legislação da UE neste domínio.

Perguntas:

Que requisitos específicos devem ser impostos aos organizadores de uma iniciativa a fim de garantir a transparência e a responsabilização democrática?

Concorda que deve ser exigido que os organizadores forneçam informações sobre o apoio e o financiamento de que beneficiaram no quadro de uma iniciativa?

9. Exame das iniciativas de cidadania pela Comissão

Uma vez recolhido o número exigido de assinaturas para uma iniciativa de cidadania e após a validação dessas assinaturas pelas autoridades dos Estados-Membros relevantes, o organizador de uma iniciativa pode apresentá-la formalmente à Comissão.

O Tratado de Lisboa não estabelece qualquer prazo para o tratamento pela Comissão de uma iniciativa de cidadania, depois de ser devidamente apresentada. Por um lado, tal pode reflectir o facto de uma iniciativa poder abordar questões complexas e de a Comissão necessitar assim de algum tempo para a examinar de forma adequada antes de decidir das medidas que tenciona tomar: nalguns casos, tal pode incluir a necessidade de proceder a uma análise das vantagens e dos inconvenientes de uma proposta de iniciativa política. Salienta-se que também não está previsto qualquer prazo específico para o exame das petições pelo Parlamento Europeu.

No entanto, justifica-se fixar um prazo em conformidade com as boas práticas administrativas e igualmente no intuito de não deixar prevalecer um longo período de incerteza no que se refere à resposta da Comissão. Se for fixado um prazo, deve ser suficientemente longo para permitir à Comissão examinar cuidadosamente o conteúdo da iniciativa apresentada. Por outro lado, esse prazo deve assegurar que os apoiantes de uma iniciativa são igualmente informados num prazo razoável das medidas que a Comissão tenciona adoptar.

Os sistemas nacionais assentam em abordagens diferentes no que diz respeito aos prazos previstos para o exame das iniciativas dos cidadãos. Enquanto há sistemas que impõem prazos que vão desde algumas semanas até vários meses, outros não impõem qualquer prazo específico às autoridades.

¹¹ Artigo 227.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Deste modo, poderia prever-se a obrigação de a Comissão examinar uma iniciativa de cidadania num prazo razoável que não exceda 6 meses. Esta abordagem impõe um limite temporal e assegura ao esmo tempo que a Comissão dispõe de tempo suficiente para examinar as iniciativas de forma adequada, atendendo à sua eventual complexidade.

Este período de exame poderia ter início na data da apresentação formal da iniciativa à Comissão, podendo tal facto ser notificado no sítio Web específico referido no ponto 7.

Durante este período, a Comissão apreciará a admissibilidade de uma iniciativa (ou seja, se a iniciativa se insere no âmbito das suas atribuições) e se o seu teor justifica que lhe seja dado seguimento¹². Uma vez examinada a iniciativa pela Comissão, esta última tenciona expor as suas conclusões relativamente às medidas que tenciona tomar numa comunicação que tornará pública e comunicará ao Parlamento Europeu e ao Conselho. As medidas previstas na comunicação podem incluir, se for caso disso, a necessidade de realizar estudos e avaliações de impacto, à luz de eventuais propostas de acção.

Perguntas:

Deve prever-se um prazo para o exame pela Comissão de uma iniciativa de cidadania?

10. Iniciativas sobre o mesmo tema

Em princípio, não é de excluir a apresentação de uma série de iniciativas sobre a mesma questão. Todavia, se for criado um sistema de registo, a transparência assegurada deve garantir que se evite o risco de duplicação.

Subsiste, todavia, o risco eventual de um mesmo pedido ser apresentado diversas vezes, o que representaria uma sobrecarga para o sistema e, com o tempo, poder vir a comprometer a sua imagem enquanto instrumento rigoroso de expressão democrática. Por conseguinte, deve ponderar-se a possibilidade de prever certos desincentivos ou determinados prazos a fim de limitar a capacidade de apresentar novamente uma iniciativa (por exemplo, em caso de fracasso de uma iniciativa de cidadania, esta não poderia ser apresentada de novo antes de passar um certo tempo).

No entanto, deve ter-se em conta que, apesar de algumas iniciativas poderem incidir sobre o mesmo tema e conter alguns elementos semelhantes, podem não ser idênticas. Além disso, é provável que os recursos operacionais e financeiros necessários para o lançamento de uma iniciativa à escala da UE limitem a sua repetição e duplicação.

¹² O Parlamento Europeu, na sua resolução relativa à iniciativa de cidadania, tinha proposto uma abordagem em duas etapas: a Comissão disporia inicialmente de dois meses para verificar a representatividade de uma iniciativa e, posteriormente, de mais três meses para examinar a iniciativa e tomar uma decisão quanto ao seu teor.

Perguntas:

É adequado introduzir regras para impedir a apresentação sucessiva de iniciativas de cidadania sobre a mesma questão?

Em caso afirmativo, será útil prever a introdução de algum tipo de desincentivo ou a imposição de prazos para tal?

III. COMO RESPONDER

As contribuições apresentadas no âmbito do presente processo de consulta devem ser enviadas à Comissão até 31 de Janeiro de 2010, quer por correio electrónico para o endereço «ECI-Consultation@ec.europa.eu», quer por via postal, para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
Secretariado-Geral
Direcção E «Melhor Regulamentação e Questões Institucionais»
Unidade E.1 «Questões Institucionais»
B - 1049 Bruxelas

As contribuições recebidas serão publicadas na Internet, excepto se o autor colocar objecções à publicação dos dados pessoais, invocando que essa publicação prejudicaria os seus interesses legítimos. Nesse caso, a contribuição será publicada de forma anónima.

As organizações profissionais que apresentarem uma resposta ao presente Livro Verde são incentivadas, caso ainda não o tenham feito, a inscreverem-se no registo de representantes de interesses da Comissão (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Este registo foi criado no quadro da Iniciativa europeia em matéria de transparência, tendo em vista facultar à Comissão e ao público em geral informações sobre os objectivos, o financiamento e as estruturas dos representantes de interesses.

A Comissão pode convidar os participantes na consulta para uma audição pública sobre o tema abordado no presente Livro Verde.