

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.10.2010  
COM(2010) 602 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E  
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**ELABORADO NOS TERMOS DO ARTIGO 25.º DO TFUE**

**sobre os progressos realizados no sentido do exercício efectivo da cidadania da União no  
período 2007-2010**

{COM(2010) 603 final}

# **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

## **ELABORADO NOS TERMOS DO ARTIGO 25.º DO TFUE**

### **sobre os progressos realizados no sentido do exercício efectivo da cidadania da União no período 2007-2010**

#### **1. INTRODUÇÃO**

O artigo 25.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho e Comité Económico e Social Europeu, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da Parte II do Tratado. O presente relatório acompanha o «Relatório de 2010 sobre a cidadania da UE: eliminar os obstáculos aos direitos dos cidadãos da UE» e faz o ponto da situação no que se refere à principal evolução registada no domínio da cidadania da UE durante o período compreendido entre 1 de Julho de 2007 e 30 de Junho de 2010<sup>1</sup>. A evolução no que respeita ao direito de voto e de elegibilidade dos cidadãos da UE nas eleições para o Parlamento Europeu é apresentada em maior pormenor no Relatório sobre a avaliação das eleições de 2009 para o Parlamento Europeu<sup>2</sup> que é adoptado paralelamente ao Relatório de 2010 sobre a cidadania da UE.

#### **2. EVOLUÇÃO NO DOMÍNIO DOS DIREITOS ASSOCIADOS À CIDADANIA DA UE**

##### **2.1. O novo quadro jurídico e institucional**

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa reforçou de diversas formas o conceito de cidadania da UE e os direitos que lhe estão associados.

O Título II do Tratado da União Europeia (TUE) confere à cidadania da UE um maior protagonismo mediante a integração deste conceito nas disposições relativas aos princípios democráticos (artigo 9.º TUE) e estabelece um vínculo mais forte entre cidadania e democracia (artigos 10.º e 11.º TUE).

Ao complementar o conjunto de direitos inerentes à cidadania da UE com um novo direito, a saber, a iniciativa de cidadania, o novo Tratado permite aos cidadãos da UE participarem mais activamente na vida democrática da União. O artigo 11.º, n.º 4, do TUE 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».

---

<sup>1</sup> O Quinto Relatório sobre a cidadania da União foi publicado em 15 de Fevereiro de 2008 e englobou o período compreendido entre 1 de Maio de 2004 e 30 de Junho de 2007 - COM (2008)85.

<sup>2</sup> COM(2010) 605.

Estabelecer as modalidades práticas para a aplicação deste novo instrumento constituiu uma das prioridades fundamentais da Comissão, que apresentou, em 31 de Março de 2010, uma proposta de regulamento<sup>3</sup> com vista a instituir procedimentos simples, de fácil utilização e acessíveis, evitando simultaneamente a utilização abusiva deste instrumento.

O Tratado de Lisboa reforça as ligações entre cidadania e não discriminação. A Parte II do TFUE, agora intitulada «Não discriminação e cidadania da União», integra no seu artigo 18.º (ex-artigo 12.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia - TCE) as disposições que proíbem a discriminação em razão da nacionalidade e incorporada no seu artigo 19.º (ex-artigo 13.º TCE) as disposições que a proíbem em razão de outros factores (sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual)<sup>4</sup>.

No que se refere à própria definição de cidadania da UE, o Tratado de Lisboa salienta o facto de se tratar de um estatuto *que acresce* ao da cidadania nacional, ao passo que na sua definição anterior no artigo 17.º do TCE era indicado que a complementava.

O artigo 20.º, n.º 2, do TFUE é reforçado comparativamente ao anterior artigo 17.º do TCE, uma vez que enumera expressamente os direitos (e as obrigações) dos cidadãos da UE e clarifica que a lista não é exaustiva, ao acrescentar o termo «nomeadamente». Além disso, a supressão da estrutura de pilares da União Europeia<sup>5</sup> alarga o alcance da cidadania da UE, como demonstra o facto de este artigo referir que os cidadãos da União beneficiam dos direitos e estão sujeitos às obrigações previstos nos Tratados.

O Tratado de Lisboa reforça o direito de os cidadãos da UE poderem beneficiar da protecção das autoridades consulares e diplomáticas de outros Estados-Membros sempre que o seu país de origem não esteja representado. Trata-se de um direito claramente consagrado no artigo 20.º, n.º 2, alínea c), do TFUE e desenvolvido em maior pormenor no artigo 23.º do TFUE. O artigo 23.º, n.º 2, do TFUE permite à Comissão exercer o seu direito de iniciativa legislativa mediante a apresentação de propostas de directivas que estabeleçam as medidas de coordenação e de cooperação necessárias para facilitar essa protecção, marcando assim o abandono do anterior processo de tomada de decisões a nível intergovernamental. Em relação à protecção consular no terreno, o artigo 35.º do TUE prevê que as missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros, bem como as delegações da União, contribuirão para assegurar a sua aplicação.

Os direitos associados à cidadania da UE que figuram na Parte II do Tratado são igualmente consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Título V, «Cidadania»). A Carta dos Direitos Fundamentais, que é juridicamente vinculativa, é doravante o ponto de referência para todas as políticas da UE, o que representa um avanço significativo em termos do empenhamento político da União Europeia no domínio dos direitos fundamentais.

---

<sup>3</sup> COM(2010)119.

<sup>4</sup> Devido ao período abrangido pelo presente relatório, a aplicação destas disposições será avaliada aquando do próximo relatório a elaborar nos termos do artigo 25.º do TFUE.

<sup>5</sup> Os três pilares que formavam anteriormente a estrutura de base da UE ao abrigo do Tratado da União Europeia eram o pilar comunitário, correspondente às três Comunidades, a saber, a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar); o pilar consagrado à política externa e de segurança comum, coberto pelo Título V do TUE (segundo pilar) e o pilar consagrado à cooperação policial e judiciária em matéria penal, coberto pelo Título VI do TUE (terceiro pilar).

## 2.2. Aquisição e perda da cidadania da UE

### 2.2.1. Informações e dados estatísticos

Informações actualizadas sobre a aquisição e a perda da nacionalidade nos Estados-Membros, bem como informações sobre as normas e a evolução das políticas relativas à cidadania da UE podem ser consultadas no sítio Web do Observatório Europeu relativo às leis e políticas da cidadania<sup>6</sup>, lançado em Janeiro de 2009 e financiado principalmente pela Comissão<sup>7</sup>.

De acordo com um recente relatório do Eurostat<sup>8</sup>, 696 000 pessoas adquiriram a cidadania de um Estado-Membro em 2008 (contra 707 000 em 2007). Estes novos cidadãos da UE são oriundos principalmente de África (29% do número total de pessoas que adquiriram a cidadania), de países europeus não pertencente à UE-27 (22%), da Ásia (19%) e da América do Norte e do Sul (17%)<sup>9</sup>.

O número de cidadãos de um Estado-Membro que adquiriu a cidadania de outro Estado-Membro cifrou-se em 59 449, representando assim 8,5 % do total. Em termos absolutos, os principais grupos de cidadãos dos Estados-Membros da UE que adquiriram a nacionalidade de outro Estado-Membro foram os portugueses que obtiveram a nacionalidade francesa (7 778 pessoas), os romenos que obtiveram a nacionalidade húngara (5 535 pessoas) e os polacos que obtiveram a nacionalidade alemã (4 245 pessoas).

### 2.2.2. Evolução da jurisprudência

No seu acórdão de 2 de Março de 2010 proferido no processo Rottmann (C-135/08), o Tribunal de Justiça da União Europeia clarificou a reserva, constantemente reiterada na sua jurisprudência, segundo a qual os Estados-Membros devem exercer as suas competências em matéria de nacionalidade no respeito do direito da União<sup>10</sup>.

O Tribunal indicou que esta reserva não compromete o princípio do direito internacional, segundo o qual os Estados-Membros são competentes para definir as condições de aquisição e de perda da nacionalidade, mas apenas consagra o princípio de que, em relação aos cidadãos da União, o exercício dessas atribuições, na medida em que afecte os direitos conferidos e protegidos pelo ordenamento jurídico da União, se presta a um controlo jurisdicional a realizar à luz do direito da União Europeia.

Concluiu, por conseguinte, que uma decisão de retirada da naturalização, objecto do processo em questão, que acarrete para a pessoa em causa, para além da perda da nacionalidade do Estado-Membro de naturalização, a perda da cidadania da União, deve ser examinada pelos tribunais nacionais que devem verificar se a referida decisão respeita o princípio da proporcionalidade à luz do direito da União, mas igualmente, se for caso disso, à luz da legislação nacional.

---

<sup>6</sup> <http://eudo-citizenship.eu>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_pt.htm)

<sup>8</sup> *Statistics in Focus*, 36/2010 «Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU» (Ligeiro declínio do número de pessoas que adquiriram a cidadania da UE) - <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>9</sup> Para informações complementares sobre os vínculos entre nacionalidade, cidadania e integração dos nacionais de países terceiros, ver capítulo 5 do Manual sobre a Integração destinado aos decisores políticos e profissionais (terceira edição).

<sup>10</sup> Ver, nomeadamente, processos C-369/90, Micheletti e Outros, Col.1992, p.I-4239, ponto 10; C-179/98, Mesbah, Col.1999, p. I-7955, ponto 29; C-200/02 Zhu e Chen, Col. 2004, p.I-9925, ponto 37.

O Tribunal declarou que, atendendo à importância que o direito primário da UE atribui ao estatuto de cidadão da União, é necessário que os tribunais nacionais tenham em conta as consequências que a decisão acarreta para a pessoa em causa e a respectiva família, atendendo à perda dos direitos aplicáveis a todos os cidadãos da União. É necessário determinar, nomeadamente, se essa perda se justifica em relação

- à gravidade da infracção cometida por essa pessoa
- ao período de tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de retirada da nacionalidade, e
- à possibilidade de essa pessoa vir a recuperar a sua nacionalidade de origem.

A Comissão encorajará as iniciativas e os projectos destinados a recolher e a partilhar informações, bem como a proceder ao intercâmbio de experiências sobre as condições e os procedimentos relativos à perda da nacionalidade dos Estados-Membros e, consequentemente, da cidadania da UE, no intuito de divulgar as boas práticas e facilitar, se for caso disso, a coordenação, sem prejuízo todavia das competências nacionais.

### *2.2.3. Problemas relacionados com a aquisição e a perda da nacionalidade dos Estados-Membros*

No que respeita às questões relacionadas com a nacionalidade, a Comissão respondeu, durante o período de referência em causa, a aproximadamente 130 perguntas individuais, a 18 perguntas do Parlamento Europeu e a 5 petições.

Durante o período de referência em causa, vários Estados-Membros alteraram a sua legislação relativa à aquisição e à perda da nacionalidade. De acordo com o direito da UE, as condições de aquisição e de perda da nacionalidade dos Estados-Membros regem-se exclusivamente pelo direito nacional dos diferentes Estados-Membros. Todos os Estados-Membros podem definir com plena liberdade as condições de aquisição e perda da sua nacionalidade. Este princípio do direito internacional não é afectado por qualquer disposição do Tratado e, como acima referido, foi confirmado pela jurisprudência consagrada do Tribunal de Justiça.

Na medida em que o exercício pelos Estados-Membros das suas competências em matéria de nacionalidade não afectar os direitos conferidos e protegidos pelo ordenamento jurídico da União, as questões que se levantam neste contexto não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE e a Comissão não é competente para intervir a este respeito.

Nos limites das suas competências, a Comissão apoia todos os esforços com vista a suprir os problemas relevantes e promove boas relações no espírito da compreensão mútua e da cooperação que caracteriza as relações entre os Estados-Membros da União Europeia.

## 2.3. Direito de livre circulação e de residência dos cidadãos da UE

### 2.3.1. *Medidas para assegurar a transposição e a aplicação correctas da Directiva 2004/38/CE*

A adopção, em 29 de Abril de 2004, da Directiva 2004/38/CE<sup>11</sup>, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, reforçou significativamente a eficácia e a acessibilidade deste direito ao ter codificado a legislação e a jurisprudência anteriormente existentes neste domínio, e ao simplificar e clarificar as regras da UE aplicáveis, para além de racionalizar os procedimentos nacionais.

A Comissão acompanhou de perto as medidas adoptadas a nível nacional para a transposição da referida directiva, prevista para 30 de Abril de 2006, tendo adoptado em 10 de Dezembro de 2008 um relatório sobre a sua aplicação<sup>12</sup>, em que identificava um grande número de questões problemáticas.

Para obviar a tal situação e assegurar a correcta aplicação da legislação da UE a nível nacional e local, a Comissão:

- fornece orientações aos Estados-Membros sobre a correcta aplicação da legislação da UE em matéria de livre circulação e facilita o intercâmbio das boas práticas
- adopta uma abordagem rigorosa e coerente em matéria de aplicação, e
- melhora o acesso dos cidadãos às informações sobre as modalidades de exercício dos seus direitos na prática.

Em 9 de Julho de 2009, a Comissão adoptou uma **Comunicação sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Directiva 2004/38/CE**<sup>13</sup>. No intuito de resolver as questões mais problemáticas no que respeita à correcta aplicação do direito da UE no domínio da livre circulação identificadas no relatório, essa comunicação forneceu orientações pormenorizadas aos Estados-Membros com o objectivo de assegurar melhorias efectivas para todos os cidadãos da UE.

Em 2008, a Comissão **criou um grupo de peritos dos Estados-Membros** sobre a aplicação na prática da Directiva 2004/38/CE. Este grupo foi oficialmente instituído em Dezembro de 2009 e tem vindo a reunir-se regularmente para trocar opiniões, saber-fazer e as melhores práticas no que diz respeito às questões relacionadas com a aplicação da legislação da UE no domínio da livre circulação, nomeadamente o combate aos abusos e à fraude.

No decurso de 2009 e 2010, a Comissão realizou **reuniões bilaterais estruturais** com os Estados-Membros com vista a colmatar todas as lacunas identificadas nas medidas de transposição nacionais e encontrar as soluções adequadas, incluindo o início de processos por infracção, caso necessário.

---

<sup>11</sup> Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

<sup>12</sup> COM(2008)840.

<sup>13</sup> COM(2009)313.

Em 19 de Março de 2010, a Comissão adoptou uma decisão que estabelece o **Manual relativo ao tratamento dos pedidos de visto e à alteração dos vistos emitidos**<sup>14</sup> que contém as instruções operacionais, as melhores práticas e recomendações sobre a forma como as regras respeitantes ao tratamento dos pedidos de visto, conforme previstas no Código de Vistos<sup>15</sup>, devem ser aplicadas pelas autoridades. Este Manual inclui um capítulo consagrado ao tratamento dos pedidos de visto dos familiares de cidadãos da UE e deverá assegurar uma melhoria efectiva no que respeita a alguns dos problemas que subsistem a nível da correcta aplicação da legislação da UE em matéria de livre circulação.

Em 13 de Julho de 2010, a Comissão adoptou uma **Comunicação** intitulada «**Reafirmar a liberdade de circulação de trabalhadores: direitos e principais desenvolvimentos**»<sup>16</sup>, destinada a apresentar uma panorâmica geral da liberdade de circulação dos trabalhadores migrantes da UE, a sensibilizar o público em geral para esta questão e a promover os direitos dos trabalhadores migrantes.

Além disso, o **novo portal Web «A sua Europa»**<sup>17</sup> ajuda os cidadãos da UE a tomarem conhecimento dos seus direitos e a obterem conselhos práticos com vista a facilitar a sua circulação na União Europeia.

A Comissão acaba igualmente de publicar um **guia simplificado e de fácil consulta para os cidadãos da UE sobre a liberdade de circulação e de residência na Europa**<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *Pedidos e queixas tratadas*

Durante o período de referência, a Comissão respondeu a um grande número de pedidos individuais sobre questões relacionadas com a livre circulação e a residência (aproximadamente 770 em 2007, 1 070 em 2008, 1 000 em 2009 e 340 em Janeiro-Julho de 2010). Entre estes pedidos, 64 foram inscritos no registo central de queixas em 2007, 81 em 2008, 255 em 2009 e 128 em Janeiro-Julho de 2010. Respondeu igualmente a aproximadamente 240 perguntas do Parlamento Europeu e a 85 petições relacionadas com a livre circulação de cidadãos da UE.

Outros pedidos relacionados com a livre circulação e a residência de cidadãos da UE e dos seus familiares foram recebidos e tratados pela SOLVIT<sup>19</sup>. As estatísticas recolhidas durante o período de referência apontam para um aumento substancial e constante da percentagem de questões relacionadas com a livre circulação e residência apresentadas à rede SOLVIT, tendo passado de 15% de todos os casos tratados em 2007 para 20% em 2008 e para 38% em 2009, data em que as questões relativas à residência eram os principais problemas evocados nas queixas apresentadas (549 processos tratados e encerrados, tendo 92% sido resolvidos). No primeiro semestre de 2010, a rede SOLVIT recebeu (em relação a cerca de 7000 pedidos no total) 1 314 pedidos sobre questões relacionadas com a livre circulação e a residência.

---

<sup>14</sup> C(2010)1620.

<sup>15</sup> Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1)

<sup>16</sup> COM(2010)373.

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

<sup>18</sup> [http://ec.europa/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf)

<sup>19</sup> SOLVIT é uma rede de resolução de problemas em linha, no âmbito da qual os Estados-Membros cooperam entre si para resolver os problemas decorrentes da aplicação incorrecta da legislação do mercado interno pelas autoridades.



Estão actualmente a decorrer 63 processos por infracção iniciados contra os Estados-Membros no domínio da livre circulação e da residência dos cidadãos da UE.

### 2.3.3. *Exemplos de questões abordadas*

Um exemplo dos resultados concretos da abordagem da Comissão para garantir a aplicação correcta da regulamentação da UE sobre o direito de livre circulação e de residência prende-se com o seguimento dado ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 25 de Julho de 2008 no processo C-127/08, *Metock e Outros*<sup>20</sup>. Neste acórdão, o Tribunal considerou que as normas nacionais que subordinam o direito de residência de nacionais de países terceiros membros de família de cidadãos da UE a terem residido previamente e de forma legal noutro Estado-Membro são contrárias ao direito da UE.

Tal como salientado no relatório da Comissão de 10 de Dezembro de 2008 sobre a aplicação da Directiva 2004/38/CE, este acórdão suscitou profunda controvérsia nalguns Estados-Membros, que manifestaram a sua preocupação quanto ao facto de este poder permitir aos nacionais de países terceiros «regularizar» mais facilmente a sua situação através do casamento com um cidadão da UE. O Tribunal recordou no seu acórdão que a Directiva 2004/38/CE não impede os Estados-Membros de combater os casos de abuso dos direitos da UE, nomeadamente os casamentos de conveniência, conforme estabelecido no artigo 35.º da referida directiva.

Desde então, a Comissão tem vindo a cooperar estreitamente com os Estados-Membros, tanto a nível bilateral como no âmbito do grupo de peritos sobre a livre circulação dos cidadãos da UE, com vista a garantir que as autoridades nacionais possam adoptar medidas eficazes e trocar informações no intuito de combater os abusos e a fraude e assegurar simultaneamente que todos os Estados-Membros garantam a conformidade da sua regulamentação com o acórdão.

Um dos principais problemas que foi resolvido durante o período de referência prende-se com os atrasos no tratamento, pelas autoridades britânicas, dos pedidos de residência de cidadãos da UE e das suas famílias. Desde Outubro de 2008, a Comissão registou mais de 250 queixas individuais por parte de cidadãos da UE e das suas famílias, que alegavam que as autoridades britânicas não tinham respeitado os prazos impostos pela legislação a nível nacional e da UE para o tratamento dos seus pedidos de residência. Na sequência de contactos estabelecidos com o Reino Unido, as autoridades britânicas adoptaram um plano geral que previa um aumento significativo (400%) no número de gestores encarregados de decidir sobre os pedidos provenientes de cidadãos europeus, pelo que a observância dos prazos para o tratamento de novos pedidos passou a respeitar o prescrito na Directiva 2004/38/CE. Este exemplo ilustra como, em muitos casos, promover o diálogo com os Estados-Membros pode revelar-se eficaz para os cidadãos da UE e as suas famílias. A Comissão continua a acompanhar de perto a situação.

### 2.3.4. *Prioridades futuras*

As principais iniciativas que a Comissão irá adoptar no que respeita às questões no domínio da livre circulação são abordadas no Relatório de 2010 sobre a cidadania da UE, ao qual o presente relatório é junto em anexo.

---

<sup>20</sup> Col. 2008, p. I-6241.

A implementação terá prioridade absoluta. Actualmente, na sequência de uma análise da legislação e da prática nos Estados-Membros quanto à aplicação da regulamentação da UE no domínio da livre circulação e da residência, bem como dos contactos bilaterais com os Estados-Membros, a Comissão está a iniciar, quando necessário, processos por infracção no que respeita à transposição da Directiva 2004/38/CE, e continuará a decidir sobre questões fundamentais relacionadas com a aplicação incorrecta das normas em matéria de livre circulação, nomeadamente no que se refere ao princípio da não discriminação.

A partilha de informações sobre o combate aos abusos e à fraude em matéria de livre circulação continua a ser uma prioridade abordada no âmbito do grupo de peritos sobre a livre circulação dos cidadãos da UE. A Comissão tenciona igualmente promover as melhores práticas para assegurar um tratamento administrativo mais rápido e eficaz dos problemas associados à livre circulação e para garantir que os funcionários nas administrações local/regional/nacional em contacto com o público disponham de conhecimentos adequados sobre a legislação da UE pertinente.

Em 2013, a Comissão publicará um relatório sobre a aplicação da regulamentação da UE no domínio da livre circulação, em que apresentará o balanço global do respectivo impacto e identificará os domínios em que devem ser introduzidas melhorias.

#### **2.4. Direitos eleitorais**

Aos cidadãos da UE que vivem num Estado-Membro diferente do seu país de origem é garantido o direito de participarem (enquanto eleitores e candidatos) nas eleições autárquicas e nas eleições para o Parlamento Europeu nesse Estado-Membro nas mesmas condições que as aplicáveis aos cidadãos nacionais.

Em relação à questão dos direitos eleitorais, a Comissão respondeu, durante o período de referência em causa, a aproximadamente 170 pedidos individuais, a 30 perguntas do Parlamento Europeu e a 9 petições. No período em causa, foram iniciados processos por infracção contra 18 Estados-Membros que não tinham comunicado atempadamente as medidas adoptadas para a transposição da Directiva 2006/106/CE<sup>21</sup> relativa às modalidades de participação nas eleições autárquicas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia.

Várias cartas de cidadãos da UE, petições e perguntas do Parlamento Europeu incidiam sobre o facto de, nos termos da legislação de vários Estados-Membros, os nacionais que transferem a sua residência para outro Estado-Membro serem privados dos seus direitos de voto decorrido um determinado período. Em tais casos, os cidadãos da UE são privados do exercício dos seus direitos de voto nas eleições nacionais por causa do exercício do seu direito de livre circulação. Esta questão importante é abordada no Relatório de 2010 sobre a cidadania da UE, tendo em vista a cooperação com os Estados-Membros para evitar a repetição deste tipo de situações.

Tal como acima referido, um relatório que avalia a transposição da legislação da UE em matéria de eleições para o Parlamento Europeu e a sua aplicação no âmbito destas eleições em

---

<sup>21</sup> Directiva 2006/106/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006, que adapta a Directiva 94/80/CE que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, (JO L 363 de 20.12.2006, p.409).

2009, adoptado paralelamente ao presente relatório, apresenta a evolução verificada no período de referência e as novas medidas previstas.

A Comissão publicará em 2011 um relatório que avaliará a transposição e a aplicação das regulamentação relevante da UE (Directiva 94/80/CE<sup>22</sup>).

## **2.5. Protecção consular**

Qualquer cidadão da União que se desloque ou que resida num país terceiro em que o seu próprio Estado-Membro não se encontra representado tem o direito de beneficiar da protecção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer outro Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado.

A Comissão apresentará em Março de 2011 uma Comunicação intitulada «Protecção consular em países terceiros para os cidadãos da UE: situação actual e vias futuras», que fará o ponto da situação no que se refere ao contributo da União Europeia para uma protecção consular eficaz em países terceiros, conforme anunciado no Plano de acção 2007-2009<sup>23</sup>, e que fornecerá orientações sobre o rumo a seguir à luz da experiência adquirida e do novo quadro jurídico.

## **2.6. Direito de petição ao Parlamento Europeu e direito de recorrer ao Provedor de Justiça**

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividades da União e lhe diga directamente respeito (artigos 24.º e 227.º do TFUE). O PE recebeu 1 506 petições em 2007, 1 849 petições em 2008 e 1 924 petições em 2009.

Podem ser igualmente dirigidas queixas ao Provedor de Justiça respeitantes a casos de má administração nas actividades das instituições ou dos organismos comunitários (artigos 24.º e 228.º do TFUE). O número de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, abrangidas pelo seu âmbito de competência, elevou-se a 870 em 2007, a 802 em 2008 e a 727 em 2009. Durante o mesmo período, o Provedor de Justiça recebeu um número muito mais elevado de queixas para as quais não era competente ou consideradas inadmissíveis (2 401 em 2007, 2 544 em 2008 e 2 392 em 2009).

## **2.7. Grau de sensibilização dos cidadãos da UE sobre os seus direitos**

Um inquérito Eurobarómetro Flash realizado em Março de 2010<sup>24</sup> avaliou o grau de sensibilização dos cidadãos para os direitos inerentes à cidadania da UE, permitindo simultaneamente a sua comparação com as conclusões extraídas de duas sondagens anteriores realizadas em 2002 e 2007.

O conhecimento da expressão «cidadão da União Europeia» continua a ser elevada: a grande maioria (79%) das pessoas interrogadas indicou que esta expressão não lhes era desconhecida.

---

<sup>22</sup> Directiva do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade (JO L368 de 31.12.1995), p.38).

<sup>23</sup> COM(2007)767.

<sup>24</sup> Eurobarómetro Flash n.º 294 «Cidadania da UE», Março de 2010.

De modo geral, a proporção de cidadãos dos Estados-Membros da UE-15 que declararam nunca ter ouvido a expressão diminuiu, tendo passado de um terço (32%) em 2002 para um quarto (24%).

Nos últimos três anos, o diferencial em termos de sensibilização que separava os países que já eram membros antes de 2004 e os Estados-Membros da UE-12 desapareceu: os cidadãos destes últimos revelam actualmente um maior conhecimento do conceito de cidadania europeia do que aqueles que vivem na UE-15. Os cidadãos dos Estados-Membros da UE-12 que afirmavam nunca ter ouvido esta expressão representavam apenas 13% do total contra 24% nos Estados-Membros da UE-15 (24%).

Somente 43% dos cidadãos da UE inquiridos afirmou ter conhecimento do significado desta expressão e metade dos inquiridos (48%) indicou «não estar bem informado» dos seus direitos enquanto cidadão da UE. Com efeito, menos de um terço (29%) considera-se «bem informado» dos seus direitos enquanto cidadão da UE e apenas 3% se considera «muito bem informado». Estes dados não assinalam qualquer alteração desde 2007. Esta estabilidade é muito provavelmente devida ao facto de, mesmo em 2007, uma grande maioria ter conhecimento destes direitos.

Não existe praticamente qualquer confusão quanto à natureza «automática» de cidadania da UE, uma vez que 9 em cada 10 inquiridos têm consciência de que «são simultaneamente cidadãos da UE e nacionais do seu próprio país» (percentagem idêntica à registada em 2007). No entanto, cerca de um quinto dos inquiridos considera que «devem apresentar um pedido para obter a cidadania da UE» ou que «podem optar por obter ou não a cidadania da UE» (a percentagem eleva-se a 20% em ambos os casos).

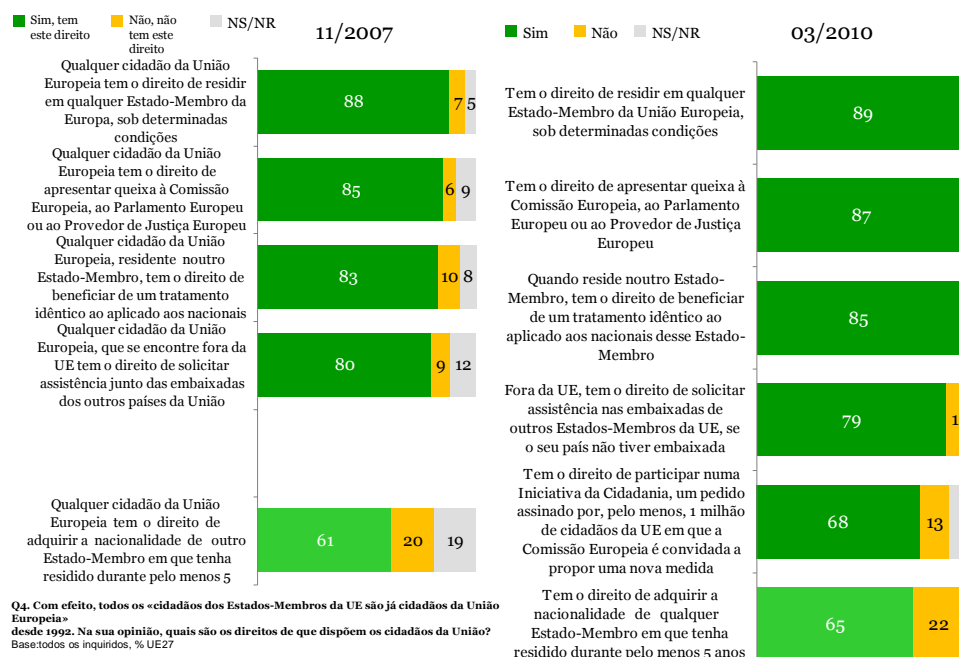
Entre os direitos garantidos aos cidadãos da UE, o direito mais conhecido é o direito de residência: 89% dos inquiridos sabiam que tinham o direito de residir, sob determinadas condições, em qualquer Estado-Membro (um aumento de dois pontos percentuais em relação a 2007). Havia igualmente um elevado grau de consciencialização no que se refere ao direito de apresentar uma queixa à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça (87%, ou seja, mais dois pontos percentuais do que em 2007), bem como ao direito de beneficiar, em qualquer Estado-Membro, de um tratamento idêntico ao aplicado aos cidadãos nacionais (85%, ou seja, mais dois pontos percentuais do que em 2007).

Aproximadamente 7 em cada 10 cidadãos da UE (68%) tinham conhecimento do seu recém-criado direito de participar numa iniciativa de cidadania.

Perante a declaração incorrecta de que «um cidadão da UE tem o direito de adquirir a nacionalidade de qualquer Estado-Membro em que tenha residido durante pelo menos 5 anos», apenas 22% dos inquiridos a identificou correctamente como uma afirmação falsa,

enquanto 13% não puderam ou não quiseram responder à pergunta.

### Conhecimento dos direitos de que gozam os cidadãos da UE, 2007-2010



## 2.8. Dados estatísticos sobre os cidadãos da UE que exerceram o seu direito de livre circulação e de residência

Como indicado no quadro em anexo à presente comunicação, o número de cidadãos da UE que residiam num Estado-Membro do qual não eram nacionais elevava-se a cerca de 11,7 milhões em 1 de Janeiro de 2009. Todavia, tal não corresponde forçosamente a um quadro exacto do número total de cidadãos da UE que exercem efectivamente o seu direito de livre circulação e de residência, uma vez que estas estatísticas não tomam em consideração certas categorias de cidadãos que circulam no território da União.

O critério para a inclusão ou a exclusão de uma pessoa na população «normalmente residente» no país declarante corresponde a uma estada de, pelo menos, 12 meses<sup>25</sup>. Muitos cidadãos da UE que se deslocam por razões profissionais ou de lazer, ou ainda para prestar ou beneficiar de serviços, os trabalhadores que se deslocam diariamente para trabalhar noutro Estado-Membro que não aquele de que são nacionais ou que neles residem durante um período inferior a 12 meses (por exemplo, os estudantes cuja estadia Erasmus dura 9 meses, estagiários, etc.) não são tomados em consideração.

Muitos cidadãos da UE, em especial aqueles que não tencionam estabelecer-se de forma permanente ou que regressam regularmente ao seu país de origem (como os estudantes, os trabalhadores que se deslocam durante a semana para trabalhar noutro país ou as pessoas com residência em dois Estados-Membros), não podem ser registados para o efeito ou serão apenas registados quando tiverem um motivo para isso, por exemplo, quando começam a trabalhar.

<sup>25</sup> Os dados apresentados neste quadro, que são comunicados pelos Estados-Membros ao Eurostat, têm por base os conceitos de «residência habitual», «imigração» e «emigração», conforme definidos no artigo 2.º, n.º 1, alíneas a), b) e c) do Regulamento (CE) n.º 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 311/76 do Conselho relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros (JO L 199 de 31.7.2007, p. 23).

Factor mais importante ainda, estas pessoas podem considerar que não é necessário declarar a sua ausência.

É igualmente possível que os cidadãos que passam longos períodos em dois Estados-Membros diferentes tenham o estatuto de residentes em ambos. De igual forma, vários Estados-Membros consideram que os estudantes que se deslocam para estudar no estrangeiro correspondem apenas a uma ausência temporária, não os privando do seu estatuto de residentes.

No quadro de um programa actualmente em curso relativo à melhoria das estatísticas no domínio da migração, o Eurostat prevê lançar um projecto-piloto destinado a avaliar a viabilidade de um sistema de intercâmbio de informações individuais entre os registos dos Estados-Membros que permitiria resolver alguns destes problemas.

## **2.9. Programas financeiros**

### *2.9.1. Programa «Europa para os cidadãos»*

A Comissão tem vindo a aplicar o Programa «Europa para os cidadãos», criado para o período 2007-2013<sup>26</sup>, com um orçamento global de 215 milhões de EUR, no intuito de promover a participação cívica, criar junto dos seus cidadãos o sentimento de que são partes interessadas na União Europeia, reforçar a tolerância e a compreensão mútua e desenvolver uma identidade europeia. Este programa visa permitir aos cidadãos participarem na construção da Europa através de intercâmbios, debates, reflexões, actividades de aprendizagem e outras, enquanto as suas prioridades anuais abrangem o futuro da UE e os seus valores fundamentais, a participação democrática, o diálogo intercultural e o impacto das políticas da UE nas sociedades. Inclui acções tais como a gemação de cidades, projectos de cidadãos, apoio a grupos de reflexão e a organizações da sociedade civil, etc. Aproximadamente 1 milhão de cidadãos participam anualmente em projectos deste tipo ao abrigo do referido programa.

### *2.9.2. Programa «Direitos fundamentais e cidadania»*

A Comissão tem vindo a promover os direitos associados à cidadania da UE através do Programa «Direitos fundamentais e cidadania», estabelecido para o período 2007-2013 no âmbito do Programa Geral «Direitos fundamentais e justiça», com um orçamento de 93,8 milhões de EUR no total<sup>27</sup>. Um dos objectivos consiste em promover o desenvolvimento de uma sociedade europeia com base no respeito pelos direitos fundamentais, incluindo os direitos associados à cidadania da União. Financia prioritariamente projectos destinados a promover iniciativas em matéria de informação e de educação cívica sobre a participação activa dos cidadãos da UE na vida democrática da União, nomeadamente nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas.

---

<sup>26</sup> Decisão n.º 1904/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, que institui para o período 2007-2013 o programa Europa para os cidadãos, destinado a promover a cidadania europeia activa (JO L 378 de 27.12.2006, p. 32).

<sup>27</sup> Decisão 2007/252/JAI do Conselho, de 19 de Abril de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, o programa específico «Direitos fundamentais e cidadania» no âmbito do programa geral «Direitos fundamentais e justiça» (JO L 110 de 27.4.2007, p. 33).

2.9.3. *7.º Programa-Quadro de Investigação: programa temático a favor das ciências socioeconómicas e das ciências humanas*

A Comissão financia a investigação no domínio das ciências sociais e das ciências humanas, com vista nomeadamente a promover o conhecimento sobre a cidadania da UE, bem como a reforçar a sensibilização e a divulgação dos resultados desta investigação junto dos meios académicos, decisores políticos, organizações da sociedade civil e o público em geral. Mais especificamente, todo um vector da investigação intitulado «Os cidadãos na União Europeia», com um orçamento de aproximadamente 125 milhões de EUR para o período 2007-2013, é expressamente consagrado às dificuldades em suscitar nos cidadãos da Europa um sentimento de «apropriação» democrática e de participação activa, no contexto do futuro desenvolvimento da União Europeia alargada<sup>28</sup>.

### **3. CONCLUSÕES**

O presente relatório faz o ponto da situação no que respeita à principal evolução registada no domínio dos direitos associados à cidadania da UE e constitui um importante elemento com base no qual são identificadas as novas iniciativas a empreender no âmbito do Relatório de 2010 sobre a cidadania da UE, nomeadamente no que respeita ao direito da livre circulação e de residência, à protecção consular dos cidadãos da UE não representados no estrangeiro e ao direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas e para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência.

A partir do próximo ano, a Comissão procederá a uma avaliação anual das disposições do Tratado consagradas aos direitos associados à cidadania da UE no contexto do relatório anual sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que será publicado pela primeira vez em 2011.

A Comissão estará assim em condições de apresentar, de três em três anos, uma análise mais aprofundada da situação e dos obstáculos que subsistem para os cidadãos neste domínio, bem como de propor soluções destinadas a reforçar os direitos de cidadania da UE.

---

<sup>28</sup> Para mais informações sobre o funcionamento e os resultados do programa temático «Ciências socioeconómicas e ciências humanas» financiado ao abrigo do 7.º Programa-Quadro de Investigação, consultar: [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_pt.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_pt.html)

**ANEXO**



Ano 2009	NÚMEROS ABSOLUTOS					PERCENTAGENS			
	População total	Nacionais	Não nacionais	<i>Estrangeiros com a nacionalidade de outros EM da UE</i>	<i>Nacionais de países terceiros</i>	Nacionais	Não nacionais	<i>Estrangeiros com a nacionalidade de outros EM da UE</i>	<i>Nacionais de países terceiros</i>
Bélgica*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgária	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
República Checa	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dinamarca	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Alemanha	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estónia	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irlanda	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grécia	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Espanha	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
França	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Itália	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Chipre	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Letónia	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Lituânia	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburgo	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Hungria	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Países Baixos	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Áustria	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polónia	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Roménia	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Eslovénia	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Eslováquia	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finlândia	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Suécia	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Reino Unido*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
UE	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

\*Os dados relativos a BE e UK dizem respeito a 2008

**PT**

**PT**