



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.2.2008  
COM(2008) 85 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO**

**Quinto relatório sobre a cidadania da União  
(1 de Maio de 2004 - 30 de Junho de 2007)**

**[SEC(2008) 197]**

# RELATÓRIO DA COMISSÃO

## Quinto relatório sobre a cidadania da União (1 de Maio de 2004 - 30 de Junho de 2007)

### 1. INTRODUÇÃO

São cada vez mais numerosos os cidadãos europeus que estudam, casam, vivem ou trabalham num Estado-Membro de que não são nacionais. Em 1 de Janeiro de 2006, cerca de 8,2 milhões de cidadãos da União Europeia exerciam o seu direito de residir noutro Estado-Membro<sup>1</sup>

Os resultados da sondagem sobre a cidadania da União Europeia<sup>2</sup>, publicados num Flash Eurobarómetro de 2007, revelam que os europeus estão globalmente conscientes do seu estatuto de cidadãos da União, mas gostariam de ser melhor informados acerca dos seus direitos. Mais de três quartos de cidadãos da UE conhecem a expressão "cidadão da União Europeia" e sabem que qualquer nacional de um Estado-Membro adquire automaticamente a cidadania da União. 90% sabem que são simultaneamente cidadãos da União e nacionais de um Estado-Membro.

Nos últimos cinco anos, assistiu-se a um aumento significativo do grau de consciência dos europeus relativamente ao seu estatuto de cidadãos da União. Em relação a 2002, o número de europeus que afirmam conhecer a expressão "cidadão da União" e as suas implicações cresceu 8%, enquanto mais 15% dos inquiridos sabem que qualquer nacional de um Estado-Membro adquire automaticamente a cidadania da União.

Contudo, menos de um terço (31%) dos inquiridos consideram estar "bem informados" sobre os seus direitos enquanto cidadãos da União.

A Comissão coloca os cidadãos no centro das suas políticas e continuará a informá-los sobre os seus direitos e a assegurar que beneficiem verdadeiramente destas liberdades em toda a União Europeia.

O artigo 22.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia exige que a Comissão apresente um relatório, de três em três anos, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação das disposições da Parte II do Tratado CE, que diz respeito à cidadania da União. O presente Quinto relatório avalia a aplicação destas disposições durante o período de 1 de Maio de 2004 a 30 de Junho de 2007 à luz da evolução da União e considera a necessidade de reforçar os direitos conferidos aos cidadãos da União.

O relatório incide nos principais aspectos jurídicos dos direitos dos cidadãos, nomeadamente **o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros** (artigo 18.º), **o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência** (artigo 19.º), **o direito à protecção diplomática e consular nos países terceiros**

---

<sup>1</sup> Estimativas do Eurostat (ver anexo do presente relatório).

<sup>2</sup> Flash Eurobarómetro 213.

(artigo 20.º), o direito de petição ao Parlamento Europeu (PE) e o direito de dirigir-se ao Provedor de Justiça (artigo 21.º). Além disso, o relatório faz o inventário dos progressos realizados em domínios estreitamente relacionados com a cidadania em sentido lato, como a não discriminação com base na nacionalidade e a protecção dos direitos fundamentais.

## 2. CIDADANIA DA UNIÃO

### 2.1. Problemas relacionados com a aquisição e a perda da nacionalidade

O Tratado CE determina que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro e que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui (n.º 1 do artigo 17.º). A Declaração n.º 2, anexa ao Tratado UE, estabelece que a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-Membro. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) confirmou que a aquisição ou a perda da nacionalidade é da competência dos Estados-Membros. A Comissão recebeu algumas queixas, relatórios de ONG, petições e perguntas parlamentares relativamente a problemas ligados à aquisição ou à perda da nacionalidade em certos Estados-Membros.

A Comissão tem nomeadamente conhecimento de problemas relacionados com as pessoas pertencentes à minoria de expressão russa residentes na **Estónia e na Letónia**, consideradas como "**não cidadãos**", e da situação das **pessoas "apagadas dos registos" na Eslovénia**. Outra questão suscitada diz respeito à **extensão da cidadania a nacionais de outro país** com base, nomeadamente, na sua pertença a uma comunidade étnica.

A Comissão não tem competência para tratar a questão da aquisição ou da perda da nacionalidade. Todavia, nos limites das suas competências, procurou contribuir para resolver o problema através da promoção da integração e da utilização dos instrumentos comunitários à sua disposição, de forma a assegurar por parte dos Estados-Membros uma aplicação estrita da legislação comunitária em matéria de luta contra a discriminação.

### 2.2. Acesso à cidadania da União

A cidadania da União obtém-se através da aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro. Sem pôr em causa o facto de os Estados-Membros terem competência exclusiva para legislar em matéria de nacionalidade, o Conselho Europeu, reunido em Tampere em 1999, subscreveu "*o objectivo que consiste em oferecer aos residentes nacionais de países terceiros detentores de autorizações de residência prolongada a possibilidade de obterem a nacionalidade do Estado-Membro em que residem*".

Em 2004, o Conselho adoptou **princípios básicos comuns (PBC) sobre a integração** para ajudar os Estados-Membros a formular as suas políticas de integração<sup>3</sup>. Um destes princípios estabelece que a participação dos imigrantes no processo democrático e na concepção das políticas e medidas de integração favorece a sua integração. Em 2005, a Comissão adoptou uma "**Agenda Comum para a Integração**", na qual propõe medidas para pôr os PBC em prática<sup>4</sup>. O programa apresentava sugestões tais como, a nível nacional, a elaboração de programas de preparação para a cidadania e de naturalização e, a nível da União Europeia, a

---

<sup>3</sup> Documento 14615/04 do Conselho.

<sup>4</sup> COM(2005) 389.

promoção da investigação e do diálogo sobre as questões da identidade e da cidadania. O Terceiro relatório anual sobre a migração e a integração<sup>5</sup> confirma a importância das diferentes formas de cidadania participativa para a integração dos nacionais de países terceiros.

As **conclusões do Conselho sobre o reforço das políticas de integração na UE através da promoção da unidade na diversidade**, adoptadas em Junho de 2007, convidam os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, a examinar e clarificar as diferentes concepções sobre a participação e a cidadania e a proceder ao intercâmbio de experiências sobre os regimes de naturalização.

### **2.3. Promover a cidadania europeia**

Para que os cidadãos desenvolvam um sentimento de identidade europeia e apoiem plenamente a integração europeia, é importante fazer-lhes tomar consciência da sua cidadania europeia e das suas vantagens, bem como dos seus direitos e obrigações. Iniciativas como o **programa de acção comunitária para a promoção da cidadania europeia activa**<sup>6</sup>, aplicado de 2004 a 2006, e o **programa Europa para os cidadãos**<sup>7</sup> para o período de 2007-2013, proporcionam à União instrumentos importantes para promover a cidadania europeia activa.

## **3. LIVRE CIRCULAÇÃO E DIREITO DE RESIDÊNCIA**

### **3.1. Relatório sobre as três directivas relativas ao direito de residência dos cidadãos da União economicamente não activos**

Em Abril de 2006, a Comissão adoptou o seu terceiro relatório<sup>8</sup> sobre a aplicação das três directivas<sup>9</sup> relativas ao direito de residência dos cidadãos da União que são estudantes, pessoas não activas e reformados, que abrange o período de 2003 a 2005.

### **3.2. Directiva 2004/38/CE: reforço da cidadania**

A evolução mais importante neste domínio foi a entrada em vigor, em 30 de Abril de 2006, da Directiva 2004/38/CE relativa ao direito dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias circulararem e residirem livremente no território dos Estados-Membros. Esta directiva:

- codifica num único instrumento o acervo legislativo complexo e a abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça e cria um regime jurídico único em matéria de cidadania,
- facilita o exercício do direito de residência ao simplificar as condições e formalidades (por exemplo, suprimindo o sistema das autorizações de residência para os cidadãos da União),

---

<sup>5</sup> COM(2007) 512.

<sup>6</sup> Decisão 2004/100/CE do Conselho, de 26 de Janeiro de 2004.

<sup>7</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.

<sup>8</sup> COM(2006) 156 final.

<sup>9</sup> Directivas 93/96, 90/364 e 90/365, revogadas pela Directiva 2004/38.

- reforça os direitos dos membros da família (por exemplo, alargando o direito ao reagrupamento familiar às pessoas que vivem em união de facto),
- cria o direito de residência permanente e incondicional após cinco anos de residência legal e ininterrupta no Estado-Membro de acolhimento e
- melhora a protecção contra a expulsão dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

Os cidadãos só poderão exercer plenamente os seus direitos reforçados se estiverem bem informados sobre os mesmos. O guia "**Como tirar o melhor partido da Directiva 2004/38/CE**" tem como objectivo familiarizar os cidadãos da União com a legislação, traduzindo-a numa linguagem mais simples<sup>10</sup>. Foram distribuídos mais de 16 000 exemplares do guia, em 19 línguas, em toda a União Europeia.

O **controlo da correcta transposição da directiva** constitui uma prioridade absoluta para a Comissão<sup>11</sup>. Entre Junho de 2006 e Fevereiro de 2007 foram iniciados dezanove **procedimentos de infracção por não comunicação** das medidas nacionais de execução: em Junho de 2007, estavam em curso quinze processos, quatro dos quais tinham sido remetidos para o TJCE. Em 2007, a Comissão lançou um estudo para examinar a **conformidade das medidas de transposição**. Alguns sectores que levantam problemas de transposição incorrecta da directiva já foram, no entanto, identificados graças a queixas de particulares, petições e perguntas parlamentares.

Os **membros da família que são nacionais de países terceiros** continuam a encontrar problemas, não só para obterem autorização de entrada, mas também para a emissão dos cartões de residência. Têm o direito de residir com os cidadãos da União unicamente com base nos seus laços familiares, mas alguns Estados-Membros exigem-lhes a apresentação de documentos ou que se submetam a procedimentos não autorizados pela directiva. A Comissão usa e continuará a usar os poderes que lhe confere o artigo 226.º do Tratado CE, de modo a garantir o cumprimento do disposto na directiva.

Muitas queixas dizem respeito a obstáculos à livre circulação com que os cidadãos da União se confrontaram ao viajar para outro Estado-Membro devido aos **documentos exigidos pelas autoridades das fronteiras e pelas transportadoras aéreas**. Em Junho de 2005, a Comissão convidou todos os Estados-Membros a verificarem a conformidade com o direito comunitário da legislação e das práticas nacionais, incluindo as normas e regulamentos aplicados pelas e às companhias aéreas. Na sequência da intervenção da Comissão, em geral não foram registadas outras queixas neste sector.

Numa **série de acórdãos**<sup>12</sup>, o TJCE recordou que o artigo 18.º do Tratado CE confere directamente a qualquer cidadão europeu o direito de residir num Estado-Membro, tendo sublinhado a necessidade de interpretar o direito de livre circulação à luz dos direitos fundamentais, nomeadamente do direito à protecção da vida familiar e do princípio da proporcionalidade.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf)

<sup>11</sup> COM(2006) 333 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005.

<sup>12</sup> Ver, entre outros, os processos C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Comissão/Espanha, C-503/03 Comissão/Espanha, C-258/04 Ioannidis e C-1/05 Jia, C-50/06 Comissão/Países Baixos.

### 3.3. Disposições transitórias em matéria de livre circulação dos trabalhadores

Actualmente são aplicadas **disposições transitórias com a duração máxima de sete anos**, em três fases distintas, aos nacionais de oito Estados-Membros que aderiram à União em 1.5.2004<sup>13</sup> (UE-8) e aos nacionais búlgaros e romenos após a adesão dos seus países em 1.1.2007.

Em Maio de 2007, nove dos *quinze* Estados-Membros<sup>14</sup> tinham aberto o seu mercado de trabalho aos nacionais dos Estados-Membros da UE-8 e dez *dos vinte e cinco* Estados-Membros tinham aberto o seu mercado de trabalho aos nacionais búlgaros e romenos<sup>15</sup>. Outros Estados-Membros limitam o acesso de trabalhadores provenientes destes países através de leis nacionais, aplicando um regime de autorizações de trabalho, embora muitas vezes com alterações e procedimentos simplificados.

A Comissão apresentou um **relatório sobre a aplicação das disposições transitórias**<sup>16</sup> em 2006, em que concluiu que os fluxos de mobilidade tinham sido muito limitados e tinham tido efeitos positivos nas economias dos Estados-Membros da UE-15. A Comissão recomenda que se examine atentamente se convém manter as restrições, em função da situação dos mercados de trabalho e dos resultados do relatório.

### 3.4. Outras questões

Por força do acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas<sup>17</sup>, muitos cidadãos europeus aproveitaram a possibilidade de beneficiar igualmente na **Suíça** de direitos de livre circulação comparáveis aos direitos em vigor na UE. Desde 1 de Junho de 2007, os cidadãos da União originários dos países da UE-15, de Chipre e de Malta podem estabelecer-se na Suíça e residir nesse país sem qualquer restrição. Estão em curso negociações com vista a adaptar o Acordo EEE no sentido de tornar a Directiva 2004/38 aplicável aos Estados da EFTA (Liechtenstein, Noruega e Islândia).

No que diz respeito à questão do **repatriamento de corpos de pessoas falecidas**, suscitada em várias ocasiões pelo Parlamento Europeu e no Quarto relatório sobre a cidadania, os serviços funerários estão incluídos no âmbito de aplicação da Directiva relativa aos serviços no mercado interno (**Directiva 2006/123**). Embora não se trate de um instrumento que regule de modo uniforme o repatriamento de corpos de pessoas falecidas em toda a UE, essa directiva torna mais simples o exercício das actividades transfronteiras por parte dos prestadores desses serviços.

---

<sup>13</sup> Excepto Chipre e Malta.

<sup>14</sup> Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Países Baixos, Espanha, Suécia e Reino Unido.

<sup>15</sup> Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Suécia.

<sup>16</sup> COM(2006) 48 final.

<sup>17</sup> JO L 114 de 20.4.2002.

## 4. DIREITOS ELEITORAIS

### 4.1. Relatório sobre as eleições de 2004 para o Parlamento Europeu e preparação das eleições de 2009

Em Dezembro de 2006, a Comissão adoptou um **relatório sobre as eleições europeias de 2004**<sup>18</sup>. Enquanto a tendência geral é para uma descida da participação nas eleições europeias (45% em 2004, 50% em 1999 e 56% em 1994), é de assinalar o aumento da participação dos cidadãos da União que residem num Estado-Membro diferente do seu país de origem. Mais de um milhão de cidadãos da União inscreveram-se para votar no seu país de residência em 2004, ou seja, cerca de 12%, a comparar com uma taxa de 5,9% em 1994 e de 9% em 1999. Este **aumento da participação** explica-se pela maior mobilidade dos cidadãos dentro da União e pelo esforço dos Estados-Membros no sentido de informarem os cidadãos dos seus direitos. Todavia, **o número de candidatos estrangeiros nas eleições é reduzido**: 62 em 1999 contra 57 em 2004 (dos quais 3 foram eleitos). Uma das explicações possíveis para o reduzido número de candidatos estrangeiros reside no procedimento complexo actualmente previsto na Directiva 93/109<sup>19</sup> para a apresentação das candidaturas.

Numa tentativa de resolver os problemas identificados no relatório, a Comissão propôs simultaneamente alterar a Directiva 93/109, introduzindo medidas para **simplificar as obrigações impostas aos candidatos e aos Estados-Membros**, ao mesmo tempo que oferece as garantias necessárias contra os abusos<sup>20</sup>.

### 4.2. Evolução da jurisprudência

Nos seus acórdãos de 12 de Setembro de 2006<sup>21</sup>, o TJCE salientou que incumbe actualmente aos Estados-Membros regular os aspectos do procedimento eleitoral do Parlamento Europeu não harmonizados a nível comunitário e, em especial, definir as pessoas com direito de voto e as pessoas que se podem candidatar. No entanto, ao fazê-lo, os Estados-Membros devem respeitar o direito comunitário, incluindo os seus princípios gerais. Tal permite prevenir as diferenças de tratamento entre cidadãos que se encontram em situações comparáveis, a menos que essas diferenças sejam objectivamente justificadas.

### 4.3. Partidos políticos a nível europeu

Em Junho de 2007, a Comissão adoptou uma proposta destinada a autorizar a criação de fundações políticas europeias. A proposta altera o Regulamento (CE) n.º 2004/2003 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu e baseia-se no artigo 191.º do Tratado CE, que reconhece o importante papel desempenhado pelos partidos políticos a nível europeu como factor de integração, contribuindo para formar uma consciência europeia e exprimir a vontade dos cidadãos da União. No total, dez partidos políticos a nível europeu recebem, graças ao regulamento, um financiamento gerido pelo

---

<sup>18</sup> COM(2006)790 Comunicação da Comissão - Eleições europeias de 2004 - Relatório da Comissão relativo à participação dos cidadãos da União Europeia no Estado-Membro de residência (Directiva 93/109) e ao sistema eleitoral (Decisão 76/787, com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2002/772).

<sup>19</sup> Directiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993, que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade.

<sup>20</sup> COM(2006) 791.

<sup>21</sup> C-145/04 Espanha/Reino Unido e C-300/04 Eman e Sevinger.

Parlamento Europeu. O orçamento destinado aos partidos políticos a nível europeu foi fixado em 10,4 milhões de euros em 2007.

#### **4.4. Participação efectiva dos cidadãos da União na vida política do Estado-Membro de residência**

Para garantir que os cidadãos da União podem exercer os seus direitos eleitorais no Estado-Membro de residência, nas eleições municipais e europeias, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro, a Comissão está a examinar a legislação dos Estados-Membros que **não autoriza os cidadãos da União não nacionais desse Estado a serem membros de um partido político e/ou a fundarem um partido político**. Proibir os cidadãos da União de fundarem ou serem membros de um partido político no Estado-Membro de residência pode impedi-los de exercer efectivamente o seu direito de elegibilidade. A Comissão convidará os Estados-Membros em causa a suprimirem essas restrições, recorrendo, se necessário, aos poderes de que dispõe por força do artigo 226.º do Tratado CE.

Os anteriores relatórios sobre a cidadania evidenciaram as preocupações de muitos cidadãos da União pelo facto de, na maior parte dos Estados-Membros, os cidadãos da União não nacionais desses Estados estarem privados do **direito de participar nas eleições regionais ou nacionais** no país de residência. A preocupação dos cidadãos foi confirmada pelas perguntas recorrentes do Parlamento Europeu, bem como pela correspondência dos cidadãos durante o período em análise. A Comissão convida os Estados-Membros a examinarem esta questão, a fim de promover a participação dos cidadãos da União na vida política do país de residência.

#### **4.5. Direitos eleitorais nas eleições municipais**

Por último, no que diz respeito aos direitos eleitorais nas eleições municipais, a Directiva 94/80 foi adaptada pela Directiva 2006/106, que acrescentou referências aos órgãos de base da administração local dos novos Estados-Membros.

### **5. PROTECÇÃO DIPLOMÁTICA E CONSULAR**

O acervo em matéria de protecção diplomática e consular é muito limitado. Inclui, para além da Decisão 96/409/PESC relativa à criação de um título de viagem provisório, a **Decisão 95/553 relativa à protecção dos cidadãos da União Europeia pelas representações diplomáticas e consulares**, que só entrou em vigor em Maio de 2002 devido aos complexos procedimentos legislativos necessários para a sua adopção nos Estados-Membros.

Os cidadãos europeus viajam e vivem cada vez mais em países terceiros. O EUROSTAT<sup>22</sup> avaliou em cerca de 80 milhões o número de viagens efectuadas em 2005 para destinos fora da UE. Metade dos cidadãos da União tenciona viajar para um país terceiro nos próximos três anos<sup>23</sup>. A **representação limitada dos Estados-Membros** nos países terceiros (em 107 de 166 países terceiros estão representados dez Estados-Membros, no máximo) e a experiência adquirida com crises recentes (nomeadamente, o tsunami na Ásia e a crise no Líbano) demonstraram a **necessidade de melhorar a cooperação** entre as autoridades consulares e diplomáticas.

---

<sup>22</sup> Base de dados relativa à população, parte consagrada ao turismo. Estes dados incluem as viagens de turismo e de negócios com duração superior a um dia realizadas em 2005.

<sup>23</sup> Eurobarómetro n.º 118 de Julho de 2006.

Na sequência da adopção do **Livro Verde sobre a protecção diplomática e consular dos cidadãos da União Europeia nos países terceiros**<sup>24</sup> em 28 de Novembro de 2006, a Comissão apresentou um **Plano de acção para 2007-2009**<sup>25</sup>, que inclui uma série de medidas destinadas a reforçar esta protecção, bem como uma **Recomendação** aos Estados-Membros no sentido de passarem a incluir o texto do artigo 20.º nos passaportes<sup>26</sup>.

## 6. O DIREITO DE PETIÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E O DIREITO DE DIRIGIR-SE AO PROVIDOR DE JUSTIÇA

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem o direito **de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu** sobre uma questão que se integre nos domínios de actividades da Comunidade Europeia e lhe diga directamente respeito (artigos 21.º e 194.º do Tratado CE). O Parlamento Europeu recebeu 1002 petições em 2004 (623 das quais admissíveis), 1032 petições em 2005 (628 das quais admissíveis) e 1021 petições em 2006 (667 das quais admissíveis). Entre um quarto e um terço das petições diz respeito a procedimentos de infracção ou dá origem a tais procedimentos.

**Também podem ser enviadas queixas ao Provedor de Justiça** respeitantes a casos de má administração na acção das instituições ou dos organismos comunitários (artigos 21.º e 195.º do Tratado CE). O Provedor de Justiça registou um aumento do número de queixas, principalmente devido à adesão dos novos Estados-Membros: foram recebidas 3726 queixas em 2004, 3920 queixas em 2005 e 3830 queixas em 2006. A grande maioria das queixas apresentadas continua a não se inscrever no domínio de competência do Provedor de Justiça ou é considerada inadmissível, enquanto a maior parte das queixas (94,5%, em média, no período 2004-2006) é apresentada por particulares<sup>27</sup>.

Por **Decisão 2005/46**, o Parlamento Europeu confiou um segundo mandato a N. Diamandouros como Provedor de Justiça a partir de 11 de Janeiro de 2005.

## 7. IGUALDADE DE TRATAMENTO COM BASE NA NACIONALIDADE

Durante o período de referência, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proferiu vários acórdãos importantes<sup>28</sup> neste domínio. O Tribunal recordou que **o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros**, o qual permite a todos os que se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico, bem como a um cidadão da União que resida legalmente num Estado-membro invocar o artigo 12.º do Tratado CE em todas as situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, incluindo as relativas ao exercício da liberdade de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros.

O direito à igualdade de tratamento foi ainda clarificado na **Directiva 2004/38**. O n.º 2 do artigo 24.º prevê duas excepções a esta regra: durante os primeiros três meses de residência,

---

<sup>24</sup> COM(2006) 712.

<sup>25</sup> COM(2007) 767 final.

<sup>26</sup> C(2007) 5841 final.

<sup>27</sup> Os relatórios anuais do Provedor de Justiça podem ser consultados em: <http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

<sup>28</sup> Ver nomeadamente os processos C-456/02, Trojani, e C-209/03, Bidar.

ou durante um período mais prolongado no que se refere aos candidatos a emprego, o Estado-Membro de acolhimento não é obrigado a conceder o direito a prestações de assistência social a cidadãos da União que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem esse estatuto ou que não sejam membros da sua família. Os Estados-Membros também não são obrigados a conceder a tais pessoas ajuda de subsistência constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, antes de terem adquirido o direito de residência permanente.

No processo *Garcia Avello*<sup>29</sup>, o TJCE decidiu que os artigos 12.º e 17.º do Tratado CE se opõem a que a autoridade administrativa de um Estado-Membro recuse dar seguimento favorável a um pedido de alteração do apelido de filhos menores residentes nesse Estado-Membro e com dupla nacionalidade, desse mesmo Estado e de outro Estado-Membro, quando o referido pedido tiver por objectivo que as crianças possam usar o apelido de que seriam titulares ao abrigo do direito e da tradição do segundo Estado-Membro. A Comissão examinou as medidas adoptadas pelos Estados-Membros com vista à execução do acórdão, tendo dado início, neste contexto, a três processos de infracção entre Outubro de 2005 e 2006.

## 8. EXERCÍCIO EFECTIVO DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

A correspondência recebida dos cidadãos constitui um instrumento essencial para detectar as infracções ao direito comunitário por parte dos Estados-Membros. A Comissão continua a receber numerosas perguntas sobre a alegada violação dos seus direitos, nomeadamente do direito à livre circulação. Enquanto o direito de livre circulação e o direito de residência representam talvez dois dos direitos mais tangíveis de que gozam os cidadãos da União, a grande variedade de autoridades nacionais que podem limitar o exercício efectivo desses direitos (desde os guardas de fronteiras, passando pelos serviços de imigração, até às autoridades locais) faz com que a aplicação do direito comunitário seja muitas vezes desigual no interior da UE.

A este respeito, convém mencionar o êxito do mecanismo **SOLVIT**<sup>30</sup>, criado pela Comissão e pelos Estados-Membros em Julho de 2002. A rede SOLVIT ajuda os cidadãos e as empresas da UE a encontrar soluções rápidas e pragmáticas para os problemas com que se deparam devido à aplicação incorrecta do direito comunitário pelas administrações nacionais, num prazo de dez semanas. Foram criados centros SOLVIT nos 27 Estados-Membros, bem como na Islândia, no Liechtenstein e na Noruega. Todos os centros fazem parte das administrações nacionais e a Comissão encarrega-se de controlar e facilitar o trabalho da rede.

Desde a sua criação, o número de dossiês tratados pela SOLVIT passou de 12 para 70 novos casos por mês. A taxa média de casos resolvidos é de 80% e o tempo de tratamento foi de cerca de 65 dias no período de 2004 a 2007. A maior parte das queixas (66%) é apresentada pelos cidadãos e diz respeito ao direito de residência, aos vistos, à segurança social, ao reconhecimento das qualificações profissionais e à fiscalidade. A SOLVIT regista bons resultados, mas os Estados-Membros devem prever pessoal suficiente para os centros SOLVIT nacionais, o que não se verifica actualmente em quase metade dos centros.

Embora a Comissão tencione continuar a acompanhar a aplicação uniforme do direito comunitário pelos Estados-Membros e a recorrer aos poderes que lhe confere o artigo 226.º do Tratado CE para os incitar a respeitar o direito comunitário o mais rapidamente possível,

---

<sup>29</sup> C-148/02.

<sup>30</sup> Ver <http://ec.europa.eu/solvit> e o relatório anual SOLVIT, SEC (2007)585.

continuará também a encorajar mecanismos alternativos de resolução de litígios, que podem ser particularmente eficazes e menos complexos na resolução dos problemas dos cidadãos.

## 9. CIDADANIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Comissão coloca os direitos fundamentais no centro de todas as suas políticas. Neste contexto, desde 2004 o **grupo de Comissários "direitos fundamentais, luta contra a discriminação e igualdade de oportunidades"** dá orientações políticas e assegura a coerência das iniciativas da Comissão nestes domínios, bem como no da integração das minorias.

Embora a maior parte dos direitos consagrados na **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** não esteja limitada aos cidadãos da União, alguns deles estão ligados à cidadania da União, ou seja, os direitos eleitorais (artigos 39.º e 40.º), o direito de circular livremente e de permanência (artigo 45.º) e o direito à protecção diplomática e consular (artigo 46.º).

### 9.1. O programa "direitos fundamentais e cidadania" para o período 2007-2013

Em matéria de cidadania, o Conselho criou um instrumento essencial em 19 de Abril de 2007, ao adoptar a **Decisão 2007/252/CE 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<sup>31</sup>. O programa dá um novo ímpeto às políticas europeias em matéria de direitos fundamentais e de cidadania, uma vez que um dos seus principais objectivos é a promoção de uma sociedade europeia assente no respeito dos direitos fundamentais, incluindo os direitos decorrentes da cidadania da União. O financiamento comunitário ao abrigo do programa pode assumir a forma de subvenções ou ser concedido no âmbito de contratos públicos.

### 9.2. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia iniciou a sua actividade em 1 de Março de 2007<sup>32</sup>, tendo substituído o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia. A Agência tem por objectivo proporcionar assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais às instituições da Comunidade e aos seus Estados-Membros quando aplicam o direito comunitário. No âmbito das suas três principais missões, a Agência recolhe, analisa e divulga informações e dados, formula e publica pareceres e relatórios e facilita o diálogo e a sensibilização da sociedade civil.

---

<sup>31</sup> JO L 110 de 27.4.2007, p. 33, rectificação JO L 141 de 2.6.2007, p. 83.

<sup>32</sup> Regulamento (CE) n.º 168/2007 de 15 Fevereiro de 2007.