

Bruxelas, 15.12.2020
COM(2020) 730 final

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

**Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE
Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes**

1. Introdução

A cidadania da UE, juntamente com a paz, constitui uma das conquistas mais significativas do projeto europeu, não tendo par no mundo inteiro. Os direitos de cidadania da UE, nomeadamente a liberdade de circulação, os direitos políticos e democráticos e o direito dos cidadãos da UE à proteção consular de outros Estados-Membros quando não se encontrem representados no estrangeiro, têm tido um impacto transformador na Europa. Existem atualmente mais de 13,3 milhões de europeus¹ que gozam do direito de residência noutro país da UE.

De três em três anos², a Comissão apresenta um relatório sobre a aplicação das disposições em matéria de cidadania da UE, bem como uma proposta de novas prioridades para os três anos seguintes. Desde o último Relatório sobre a Cidadania da UE, em 2017, têm surgido desafios significativos ao exercício dos direitos de cidadania da UE, nomeadamente no contexto da pandemia de COVID-19, tendo havido igualmente muitos acontecimentos positivos. Por exemplo, atualmente, nove em cada dez cidadãos europeus conhecem a expressão «cidadão da União Europeia» – o valor mais elevado obtido³. Além disso, a afluência às urnas nas últimas eleições europeias foi a mais elevada das duas últimas décadas⁴, impulsionada sobretudo pelos eleitores jovens e os eleitores que votavam pela primeira vez. A disparidade de género em matéria de votos e na composição do Parlamento Europeu continuou a diminuir. O apoio à liberdade de circulação regista o valor mais elevado dos últimos 12 anos⁵.

Desde o último Relatório sobre a Cidadania, a Europa viu surgir movimentos sociais poderosos relacionados com questões como as alterações climáticas, a economia e a fiscalidade, o racismo e a igualdade. Muitas vezes, estes movimentos combinaram os protestos públicos com formas de ativismo em linha, ultrapassando com êxito as fronteiras geográficas e as barreiras linguísticas, criando sinergias pan-europeias e até mesmo mundiais. Se suspeita houvesse de que os cidadãos europeus estavam a perder a apetência pela participação política, os últimos anos têm demonstrado que estão mais interessados do que nunca em fazerem-se ouvir e em moldar a sociedade em que vivem.

Os desafios recentes também têm sido variados e complexos. A crise decorrente da COVID-19 mostra bem até que ponto os europeus contam com a liberdade de circulação e dependem dela por motivos económicos e pessoais. Na primeira metade de 2020, milhares de europeus viram-se retidos no estrangeiro devido às restrições impostas às deslocações na sequência do surto de COVID-19, o que conduziu a um esforço coordenado sem precedentes

¹ Base de dados do Eurostat migr_pop1ctz.

² Para o relatório de 2017, ver: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132.

³ Eurobarómetro Flash n.º 485, ver: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>.

⁴ Ver o relatório sobre as eleições para o Parlamento Europeu de 2019, COM(2020) 252 final.

⁵ Eurobarómetro Flash n.º 485.

da UE e dos Estados-Membros que trouxe mais de 600 mil cidadãos de volta aos seus lares. Embora a Europa tenha estado à altura do desafio de resgatar os seus cidadãos no estrangeiro, surgiram dúvidas relacionadas com a questão de saber se o agrupamento de recursos da UE em países terceiros deveria ser mais eficiente e se a assistência aos cidadãos deveria ser mais flexível. Durante a pandemia, assim como durante as eleições europeias e mais além, os europeus foram alvo da desinformação em linha, pondo em risco o requisito fundamental da sua participação democrática na vida pública e da sua decisão esclarecida.

Ainda que ofuscados pelo impacto das novas tecnologias e da emergência sanitária mundial, muitos obstáculos jurídicos e administrativos quotidianos de ordem prática continuam a afetar as vidas dos cidadãos da UE, variando entre a complexidade dos procedimentos de inscrição de eleitores para os cidadãos móveis da UE e a insuficiência de alternativas digitais para os procedimentos administrativos e regimes fiscais para trabalhadores fronteiriços. Além disso, o referendo sobre o Brexit que conduziu à saída do Reino Unido da UE, teve um impacto nas vidas de aproximadamente 3,7 milhões de cidadãos da UE⁶ que se estabeleceram no Reino Unido e de milhões de cidadãos do Reino Unido, que perderam o estatuto de cidadãos da UE.

O Relatório sobre a Cidadania está estreitamente ligado às seis grandes ambições da Comissão para a Europa⁷, em especial o novo impulso a favor da democracia europeia e a aproximação dos cidadãos e da UE. Deve ser analisado em combinação e deve ser considerado um complemento de outras iniciativas, tais como a nova Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais⁸ e, em particular, o plano de ação para a democracia europeia⁹. As ações e prioridades estabelecidas no presente relatório centram-se na capacitação dos cidadãos, completando, assim, o plano de ação europeu para a democracia, que dá resposta aos desafios fundamentais que as nossas democracias enfrentam e abrange domínios de ação com um amplo impacto societal¹⁰.

As prioridades propostas baseiam-se em consultas específicas¹¹, nomeadamente uma consulta pública relativa aos direitos de cidadania da UE e um inquérito Eurobarómetro Flash sobre a

⁶ Base de dados do Eurostat migr_pop1ctz.

⁷ Ambições mencionadas nas Orientações Políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024: um Pacto Ecológico Europeu; uma economia ao serviço das pessoas; uma Europa preparada para a era digital; promover o modo de vida europeu; uma Europa mais forte no mundo e um novo impulso para a democracia europeia.

⁸ COM(2020) 711.

⁹ COM(2020) 790.

¹⁰ O âmbito do Relatório sobre a Cidadania vai ainda mais além dos direitos democráticos dos cidadãos da UE, abrangendo outros direitos de cidadania da UE consagrados no Tratado e na Carta dos Direitos Fundamentais. Existem igualmente ligações notórias com a «Nova Agenda do Consumidor», recentemente adotada, que aborda as necessidades imediatas dos consumidores face à pandemia de COVID-19 e apresenta uma visão da política dos consumidores da UE para os próximos cinco anos. A agenda propõe uma abordagem holística para as políticas dos consumidores que visa proteger e capacitar os cidadãos da UE enquanto consumidores, salvaguardando os seus direitos no âmbito da transição ecológica e transformação digital da nossa sociedade.

¹¹ Nomeadamente peritos dos Estados-Membros no quadro da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e o grupo de peritos para a liberdade de circulação em setembro de 2020. Em setembro de 2020, realizou-se uma consulta específica com os beneficiários do programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» e do programa «Europa para os Cidadãos».

democracia e a cidadania da UE¹², e em estudos, nomeadamente os esforços envidados pela Rede de Académicos sobre os Direitos de Cidadania da UE. Ao definir as suas prioridades, a Comissão inspirou-se igualmente nas numerosas cartas que recebeu de cidadãos que regularmente se dirigem à Comissão para explicar os problemas que enfrentam no exercício dos seus direitos no seu quotidiano.

O Relatório sobre a Cidadania de 2020 compõe-se de dois documentos distintos: o presente relatório e o relatório ao abrigo do artigo 25.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹³ que apresenta a jurisprudência do Tribunal de Justiça no domínio dos direitos de cidadania.

O relatório faz o balanço dos progressos alcançados em matéria de cidadania da UE desde o relatório de 2017 e propõe novas prioridades e ações para dar aos cidadãos da UE benefícios efetivos, assegurando que podem gozar os seus direitos de cidadania na prática, em especial num contexto transfronteiriço. Estabelece prioridades e ações concretas em torno de quatro temas principais:

- Reforçar a participação democrática, a capacitação dos cidadãos e fomentar a inclusão dos cidadãos na UE;
- Facilitar o exercício da liberdade de circulação e simplificar a vida quotidiana;
- Proteger e promover a cidadania da UE;
- Proteger os cidadãos da UE na Europa e no estrangeiro, nomeadamente em momentos de crise/emergência.

2. Reforçar a participação democrática, a capacitação dos cidadãos e fomentar a inclusão dos cidadãos na UE

2.1. Exercício efetivo dos direitos de voto

O voto e a candidatura a cargos por eleição são a base de uma sociedade democrática. As eleições de 2019 para o Parlamento Europeu registaram a maior afluência das últimas duas décadas. O aumento da **afluência às urnas** foi impulsionado pelos eleitores jovens e pelos eleitores que votavam pela primeira vez. Também as mulheres participaram em maior número, tendo a disparidade entre homens e mulheres em matéria de votos diminuído de 4 % em 2014 para 3 % em 2019. Verificou-se um aumento do número de mulheres eleitas para o Parlamento de 37 % para 39,4 %. Os dados sobre a participação eleitoral de outros grupos

¹² Eurobarómetro Flash n.º 485, «Cidadania da UE e a democracia», realizado em 27 Estados-Membros da UE entre 27 de fevereiro e 6 de março de 2020.
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>.

¹³ COM(2020) 731.

sub-representados continuam a ser limitados e são poucos os Estados-Membros que recolhem esses dados¹⁴.

No entanto, as **categorias de eleitores sub-representadas** enfrentam desafios adicionais. Para as pessoas de minorias étnicas ou raciais, pode ser mais difícil do que para a população restante integrar listas de candidatos, efetuar o registo de eleitor ou levar a cabo outros procedimentos eleitorais. Por exemplo, as vulnerabilidades sociais e económicas que muitos ciganos enfrentam são, muitas vezes, exploradas durante os processos eleitorais¹⁵ por meio da compra de votos e da manipulação de votos, da pressão direta ou de ameaças. O êxito da inclusão dos ciganos depende do adequado exercício do seu direito de voto e de elegibilidade. Por conseguinte, os Estados-Membros devem envidar um maior esforço de sensibilização para as eleições para aumentar a participação dos ciganos e outros grupos desfavorecidos – assegurando que tomam decisões em liberdade e informadas nas eleições e incentivando a sua representação política¹⁶.

As pessoas com **deficiência** continuam a estar sub-representadas nas eleições no exercício do seu direito de voto e de serem eleitas. Enfrentam diversos obstáculos, como a acessibilidade limitada às instalações e ao escrutínio ou a insuficiência de informações acessíveis sobre os candidatos e os debates. Aproximadamente 800 mil cidadãos da UE de 16 Estados-Membros podem ter sido privados do direito de participarem nas eleições de 2019 para o Parlamento Europeu¹⁷ porque as respetivas regras nacionais e disposições organizativas não têm suficientemente em conta a suas necessidades específicas. A Comissão trabalhará com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu para garantir os direitos políticos das pessoas com deficiência em condições de igualdade com as demais pessoas¹⁸ e, em especial, para assegurar que este direito seja exercido nas próximas eleições para o Parlamento Europeu.

¹⁴ Os dados sobre a afiliação em eleições nacionais indicam que um conjunto de cidadãos poderá enfrentar desafios adicionais ao votarem. Na UE, entre as pessoas com nacionalidade do país em que vivem, aproximadamente 60 % dos que nasceram no país declarante e são filhos de imigrantes indicaram que tinham votado nas últimas eleições legislativas nacionais no país onde residem. Trata-se de um valor aproximadamente dez pontos percentuais mais baixo do que o dos seus pares que são filhos de cidadãos nascidos no país declarante e cinco pontos mais baixo do que o da afiliação registada entre os que chegaram ao país enquanto crianças e adquiriram posteriormente a cidadania do país declarante. No entanto, este valor é dez pontos percentuais mais elevado do que o das pessoas que têm nacionalidade do país declarante e chegaram a esse país após os 15 anos. Para mais informações, ver OCDE-UE (2018), *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration*.

¹⁵ Ver Roma Civil Monitor: Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic Hungary, Romania and Slovakia (março de 2018), p. 12-13 e p. 28; Roma Civil Monitor: um resumo dos relatórios da sociedade civil sobre a aplicação das estratégias nacionais de integração dos ciganos na União Europeia (março de 2020), p. 23.

¹⁶ O novo quadro estratégico para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos foi adotado em 7 de outubro de 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_pt.

¹⁷ Relatório de 2019 do Comité Económico e Social Europeu intitulado «O direito efetivo das pessoas com deficiência a votar nas eleições para o Parlamento Europeu».

¹⁸ A UE e todos os Estados-Membros são partes na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD). Por conseguinte, em conformidade com o artigo 29.º sobre a participação na vida política e pública, os Estados Partes devem garantir às pessoas com deficiência os direitos políticos e a oportunidade de os gozar em condições de igualdade com as demais pessoas.

Muitos Estados-Membros tomaram medidas específicas para intensificar a **participação das mulheres** nas eleições da UE¹⁹. Essas medidas incluíram a associação da atribuição de fundos públicos aos partidos políticos à promoção da participação política das mulheres²⁰, regimes de quotas para as listas de candidatos²¹ e a introdução de uma obrigação geral de os partidos políticos terem listas de candidatos com equilíbrio entre homens e mulheres²². No entanto, restam ainda muitos desafios por resolver. O discurso de ódio em linha e a ciberviolência contra as mulheres na política cria cada vez mais obstáculos à participação política das mulheres ao, por exemplo, desincentivá-las a candidatarem-se a cargos públicos²³.

Tendo em vista as próximas eleições para o Parlamento Europeu, a Comissão organizará um **evento de alto nível** que reunirá várias autoridades para enfrentar os desafios relacionados com os processos eleitorais, bem como para capacitar os cidadãos para participarem como eleitores e candidatos no processo democrático.

No âmbito da **Rede Europeia de Cooperação para as Eleições** a Comissão tem ajudado e continuará a ajudar²⁴ os países da UE a partilharem práticas que ajudem diversos grupos de cidadãos a participar nas eleições. Continuará igualmente a ajudar na promoção de boas práticas no âmbito da rede, em consonância com as mais elevadas normas europeias para eleições livres e justas, nomeadamente as normas recomendadas pela Comissão de Veneza do Conselho da Europa²⁵.

Em 2021, a Comissão organizará seminários em nome da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições sobre: i) o reforço da acessibilidade das eleições europeias; ii) as práticas de votação à distância e, especificamente, o voto eletrónico ou os instrumentos em linha suscetíveis de facilitarem a participação democrática eletrónica e que simultaneamente deem resposta às preocupações em matéria de confidencialidade²⁶; e iii) a preparação dos indicadores, p. ex., em matéria de participação democrática de grupos específicos. Ao continuar a estimular a **dimensão europeia nas eleições para o Parlamento Europeu**

¹⁹ Os dados sobre a representação das mulheres a vários níveis do processo decisão política nos Estados-Membros são publicados na base de dados estatísticos em matéria de género do Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE), https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol.

²⁰ Irlanda.

²¹ Por exemplo: BE, ES, SI, FR, PT, SI.

²² Roménia.

²³ União Interparlamentar, Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa 2018: *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe* (Sexismo, assédio e violência contra as mulheres nos parlamentos da Europa): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>.

²⁴ A Rede Europeia de Cooperação para as Eleições foi instituída em janeiro de 2019 para ajudar os Estados-Membros a partilharem conhecimentos especializados e boas práticas, nomeadamente em matéria de ameaças, lacunas e aplicação da lei. Ver: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_pt.

²⁵ Para mais informações:

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN.

²⁶ A consulta pública realizada para o presente relatório demonstrou que existe uma maioria que apoia o voto por correspondência, ao passo que muitos inquiridos consideraram que os riscos da votação em linha ainda superam as vantagens.

reforça-se a ligação entre as pessoas e as instituições europeias, e, por conseguinte, a legitimidade democrática do processo de decisão europeu, além de se promover a responsabilização política. Para poderem responsabilizar os políticos, as pessoas têm de ver uma clara ligação entre as campanhas e os programas nacionais dos candidatos, as políticas europeias e os partidos políticos nos quais estejam filiados. Durante as eleições de 2019, a Europa e as questões europeias como os «valores», a «economia», a vertente «social» e o «ambiente» figuraram proeminentemente nos materiais utilizados durante a campanha²⁷. Alguns partidos políticos deram informações sobre a sua afiliação a nível europeu e diversos partidos tomaram medidas para sensibilizar o público para a dimensão europeia das eleições por meio dos seus sítios e materiais de campanha. Dois partidos políticos estiveram fisicamente presentes em vários Estados-Membros e fizeram campanha em prol de um programa pan-europeu²⁸. Um dos deputados ao Parlamento Europeu foi eleito através de um desses partidos na Alemanha²⁹. Quando inquiridos sobre este tema no inquérito de 2020 do Eurobarómetro³⁰, mais de quatro em dez inquiridos (43 %) consideravam que estariam mais predispostos a votarem nas próximas eleições para o Parlamento Europeu se fossem incluídos nacionais de outros países da UE nas listas de candidatos.

Um grupo cada vez maior de cidadãos com direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu é o grupo dos **cidadãos «móveis» da UE**: cidadãos que se deslocaram para viver, trabalhar ou estudar noutro Estado-Membro³¹. Estima-se que, em 2019, entre os mais de 17 milhões de cidadãos móveis da UE a viver na UE, mais de 15 milhões³² podiam votar (mais de 3 % do total da população eleitora da UE) nas eleições de 2019 para o Parlamento Europeu. No entanto, só um número relativamente baixo³³ deles exerceram os seus direitos.

²⁷ Com base em mais de 11 000 materiais eleitorais, incluindo cartazes, anúncios televisivos, publicações nas redes sociais e comunicações impressas de 418 partidos ou candidatos políticos, bem como 193 contas oficiais do Facebook, o Centro Europeu de Observação Eleitoral identificou as questões levantadas com mais frequência nas campanhas eleitorais, nomeadamente a «Europa» (15 % de todos os tópicos), seguida dos «valores», da «economia», da vertente «social» e do «ambiente». Ver Johansson, Bengt e Novelli, Edoardo, «2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States», 9 de julho de 2019, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1>.

²⁸ Relatório sobre as eleições para o Parlamento Europeu de 2019, COM(2020) 252 final.

²⁹ Pelo Volt Deutschland. O DiEM25 não foi bem-sucedido nas eleições para o Parlamento Europeu, mas também apresentou candidatos nas eleições nacionais na Dinamarca, na Alemanha, na Grécia, na Espanha, na França, na Áustria, na Polónia e em Portugal, e tem membros nas assembleias legislativas dinamarquesa, grega, polaca e portuguesa.

³⁰ Eurobarómetro Flash n.º 485.

³¹ A Comissão apoiou os Estados-Membros na aplicação das disposições específicas da legislação da UE relacionadas com os direitos eleitorais dos cidadãos móveis da UE, no Grupo de Peritos sobre Assuntos Eleitorais. Os intercâmbios abrangeram as formalidades aplicáveis, incluindo os prazos relevantes de inscrição e práticas de apoio à participação.

³² Base de dados do Eurostat migr_pop1ctz.

³³ Os dados recebidos dos Estados-Membros demonstram que a inscrição dos cidadãos móveis da UE nos respetivos países de residência continua a ser baixa na UE, apesar de os valores variarem consideravelmente entre os Estados-Membros (assim como a disponibilidade de dados relevantes):

Aproximadamente dois terços dos inquiridos (65 %) no recente inquérito do Eurobarómetro³⁴ consideravam que estariam mais predispostos a votarem nas próximas eleições para o Parlamento Europeu se as pessoas pudessem contactar um **serviço de assistência** que prestasse informações aos cidadãos sobre as eleições para o Parlamento Europeu e os procedimentos de voto. Mais de 60 % dos inquiridos na consulta pública realizada para o presente relatório consideravam que não estão a ser envidados esforços suficientes para informar os cidadãos sobre os seus direitos de cidadania da UE, sendo a falta de informação a nível nacional o obstáculo mais frequentemente mencionado (22 %). A Comissão analisará, em estreita cooperação com o Parlamento, a possibilidade de criar um recurso específico comum para apoiar os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de voto, bem como proporcionar formas adicionais para os cidadãos denunciarem obstáculos e incidentes que afetem a sua participação política, que devem ser disponibilizados quer aos cidadãos da UE (nomeadamente aos cidadãos móveis da UE) quer às autoridades pertinentes até ao outono de 2023.

Os cidadãos móveis da UE têm também o direito de voto e de elegibilidade nas **eleições autárquicas** e nas **eleições para o Parlamento Europeu** no Estado-Membro de residência. No entanto, a sua afluência às urnas é muitas vezes mais baixa do que a dos cidadãos nacionais do país, o que se deve, em parte, aos processos de inscrição complicados³⁵ e à insuficiência de opções de voto³⁶. A Comissão pretende atualizar as diretivas relevantes³⁷ para reforçar a capacidade de exercício dos direitos eleitorais dos cidadãos móveis, o que implica atualizar, clarificar e reforçar as normas, para assegurar que elas apoiam uma participação ampla e inclusiva dos cidadãos móveis da UE. Os domínios a abranger incluem a prestação de informações específicas aos cidadãos móveis da UE³⁸ - nomeadamente sobre os prazos, as implicações e os prazos de validade das inscrições dos eleitores, a partilha de informações sobre a inscrição de eleitores que sejam cidadãos móveis da UE e candidatos nas eleições europeias, bem como os necessários ajustamentos na sequência do Brexit.

Diversos Estados-Membros da UE³⁹ privam os seus cidadãos que residem permanentemente noutros países do direito de voto em eleições nacionais legislativas. Os cidadãos **privados destes direitos** enfrentam muitas vezes a exclusão da vida política tanto no país de origem como no país de residência. Na sua recomendação de 2014⁴⁰, a Comissão instou os Estados-Membros a permitirem que os seus cidadãos continuem inscritos nos cadernos de recenseamento e, por conseguinte, conservem o seu direito de voto. A Comissão continuará a

entre 0,1 % na Croácia e 0,2 % na Letónia, até 17 % na Espanha e 24 % em Malta. Para mais informações, ver documento de trabalho dos serviços da Comissão COM(2020) 252 final.

³⁴ Eurobarómetro Flash n.º 485.

³⁵ Os prazos de inscrição dos eleitores nas eleições para o Parlamento Europeu, por exemplo, podem variar entre os Estados-Membros, dificultando a atempada inscrição dos cidadãos móveis da UE.

³⁶ Nomeadamente o envio tardio de cartas administrativas e a complexidade dos procedimentos de voto por correspondência.

³⁷ Diretivas 94/80/CE e 93/109/CE do Conselho.

³⁸ Estas informações serão disponibilizadas no portal «A sua Europa» e nos portais nacionais participantes no portal digital único, tal como previsto no Regulamento (UE) 2018/1724 (ver anexo I, D.3).

³⁹ Chipre, Dinamarca, Alemanha, Irlanda e Malta.

⁴⁰ Recomendação 2014/53/UE da Comissão.

acompanhar a situação e insta todos os Estados-Membros em causa a revogarem estas regras que privam os cidadãos de direitos.

Os direitos de cidadania da UE não dão aos cidadãos móveis da UE o direito de votarem em **eleições nacionais** no Estado-Membro de residência, apesar de serem membros ativos da sociedade e serem afetados pelas políticas nacionais. De acordo com o inquérito do Eurobarómetro Flash n.º 485, mais de seis em dez europeus (63 %) consideram que se justifica que os cidadãos da UE que vivem num país da UE diferente do país de origem adquiram o direito de voto em referendos e eleições nacionais no país de residência. A consulta pública realizada para o presente relatório revelou um apoio semelhante à concessão do direito de voto aos cidadãos móveis da UE em eleições nacionais no Estado-Membro de residência⁴¹. Em março de 2020, foi registada uma Iniciativa de Cidadania Europeia sobre esta matéria⁴². A Comissão analisará mais aprofundadamente este tema com os Estados-Membros.

A **observação de eleições** é uma boa forma de promover a participação dos cidadãos no processo eleitoral e reforçar a confiança do público em eleições livres e equitativas. A observação eleitoral dos cidadãos pode ir mais além da observação da votação e da contagem de boletins, podendo incluir a aplicação de regras eleitorais em linha, que são suscetíveis de ajudar nos esforços das autoridades nacionais responsáveis por matérias eleitorais. Partindo das práticas bem-sucedidas existentes, a Comissão pretende financiar projetos que fomentem a observação eleitoral independente, nomeadamente pelos cidadãos, sendo as orientações ou boas práticas debatidas no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições.

⁴¹ Os inquiridos consideravam que os eleitores deveriam poder escolher um dos dois países ou deveriam votar tanto no país de origem como no país de residência em igual medida. Para muitos, o tempo de residência seria o critério adequado para decidir se deveria ser concedido o direito de voto nas eleições nacionais aos cidadãos estrangeiros.

⁴² Em 4 de março de 2020, a Comissão Europeia admitiu e registou a Iniciativa de Cidadania Europeia intitulada «Votantes sem fronteiras – plenos direitos políticos para os cidadãos da UE». Os organizadores apelam por «reformas para reforçar os atuais direitos dos cidadãos da UE de votar e de ser candidatos nas eleições europeias e autárquicas no seu país de residência e nova legislação para tornar extensivos esses direitos às eleições regionais e nacionais, bem como aos referendos.»

Ação 1 – Em 2021, a Comissão atualizará as diretivas relativas aos direitos de voto dos cidadãos móveis da UE em eleições autárquicas e europeias, para facilitar a prestação de informações aos cidadãos e melhorar a troca de informações relevantes entre os Estados-Membros, nomeadamente para prevenir o voto duplo.

Ação 2 – A Comissão analisará a possibilidade de criar um recurso específico comum para apoiar os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos eleitorais. A Comissão continuará a envidar esforços com os Estados-Membros no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições para facilitar e melhorar a capacidade de exercício dos direitos de voto dos cidadãos da UE, nomeadamente apoiando o intercâmbio de boas práticas e de assistência mútua para assegurar a realização de eleições livres e equitativas.

Ação 3 – A Comissão financiará projetos de observação independente de eleições, nomeadamente a observação pelos cidadãos.

2.2. Capacitar a participação dos cidadãos no processo democrático

O aumento da participação dos cidadãos em todos os níveis do processo democrático é fundamental para a nossa democracia europeia. Estão a surgir muitas novas iniciativas para promover a participação dos cidadãos no processo de decisão⁴³. Existe, por exemplo, um aumento do interesse na **democracia deliberativa** em toda a UE⁴⁴, sendo necessário reconhecê-lo e incentivá-lo. O aumento da transparência na elaboração de políticas e no processo de decisão e a promoção da participação dos cidadãos na deliberação das questões complexas que as instituições europeias enfrentam são questões centrais para a legitimidade democrática. São também relevantes no que respeita à confiança dos cidadãos nas instituições da UE e a sua ligação à UE.

Um importante exercício de democracia deliberativa pan-europeia, a próxima **Conferência sobre o Futuro da Europa** criará um novo fórum público para um debate aberto, inclusivo, transparente e estruturado com os cidadãos em torno de uma série de prioridades e desafios fundamentais. Contará, desde o início, com uma **plataforma digital multilingue** inovadora que tornará a conferência acessível aos cidadãos de todos os quadrantes da vida e de todos os cantos da União. Os cidadãos poderão apresentar ideias e propostas ou a organizar debates

⁴³ As iniciativas incluíram assembleias de cidadãos (como as realizadas na região da Valónia para promover a participação das pessoas na elaboração de recomendações políticas sobre a melhor forma de reconhecer «notícias falsas»). As assembleias de cidadãos são organismos deliberativos utilizados por diversos Estados-Membros para permitir que as pessoas contribuam na elaboração de políticas. Um exemplo digno de nota é o da Irlanda, onde geralmente se recorre a estas assembleias para desenvolver opções para os referendos.

⁴⁴ Num relatório recente, a OCDE descreveu a intensidade e a disseminação de iniciativas de democracia deliberativa inspiradoras, nomeadamente na UE, em que milhares de cidadãos selecionados aleatoriamente participaram em estilos de governação democrática mais participativos. («Catching the Deliberative Wave»: <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

loais. Graças à tradução em tempo real em todas as línguas da UE, os cidadãos de diferentes Estados-Membros poderão acompanhar os debates, o que oferece uma perspetiva de debates verdadeiramente transnacionais sobre o futuro da Europa. As melhorias introduzidas no sistema de cabeças de lista para as eleições para o Parlamento Europeu, bem como a forma de abordar a questão das listas transnacionais, poderão ser debatidas na **Conferência sobre o Futuro da Europa**.

Completando outras ações propostas neste domínio no âmbito do plano de ação para a democracia europeia, o Relatório sobre a Cidadania adota uma abordagem centrada nos cidadãos e concentra-se nas ações e iniciativas que capacitam diretamente os cidadãos e protegem os seus direitos. Devem ser utilizadas técnicas inovadoras e centradas nos utilizadores que sejam adequadas para diferentes idades e necessidades para apoiar a participação democrática deliberativa e representativa. As políticas que sensibilizem e **umentem a participação do público no processo de decisão** a nível europeu devem beneficiar todos os cidadãos, o que é crucial para assegurar que os cidadãos europeus se sentem seguros de que são ouvidos e de que o voto faz a diferença. Os cidadãos capacitados devem ter os instrumentos, os canais e as aptidões para se fazerem ouvir no espaço público para que possam contribuir diretamente para moldar as políticas públicas a todos os níveis. A Comissão explorará novas formas inovadoras de consulta dos cidadãos e de recolha das suas observações em matéria de nova legislação da UE.

A Comissão já está a testar processos participativos e deliberativos, por exemplo na conceção e execução de projetos da política de coesão⁴⁵ e na identificação de possíveis prioridades para as cinco missões da UE que serão parte integrante do programa Horizonte Europa, o próximo programa-quadro de investigação e inovação (que abrange os domínios do cancro, adaptação às alterações climáticas, cidades mais ecológicas e mais inteligentes, solos saudáveis e oceanos e águas saudáveis)⁴⁶. A Comissão continuará a financiar **projetos de investigação e inovação** que visem desenvolver a democracia deliberativa e participativa por meio da experimentação e a explorar as práticas, os desafios e os impactos dos processos da democracia deliberativa em diferentes escalas geográficas e em diferentes grupos sociais⁴⁷. A Comissão irá igualmente financiar projetos de inovações que aumentem a capacidade ou

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en. A Comissão anunciará as missões selecionadas finais no final de 2020. Após o lançamento das missões, continuar-se-á a promover a participação dos cidadãos europeus em todas as fases da sua execução.

⁴⁷ Nomeadamente, o programa Horizonte 2020 proporcionará aproximadamente 12 milhões de EUR a quatro consórcios multilaterais, que desenvolverão atividades de investigação e experimentação sobre: i) a democratização da coesão territorial (experiências de participação deliberativa dos cidadãos e orçamentação participativa em políticas urbanas e regionais europeias), ii) as cidades enquanto palcos de inovação política no reforço da democracia deliberativa e participativa, iii) a ciência inclusiva e as democracias europeias, e iv) o desenvolvimento de espaços participativos recorrendo a uma abordagem deliberativa dinâmica e multilingue. O programa que lhe sucede, o Horizonte Europa, já identifica a criação de uma «sociedade europeia mais resiliente, inclusiva e democrática» como uma das suas principais orientações estratégicas e os primeiros programas de trabalho continuarão, por conseguinte, a financiar a investigação nestes domínios.

prestem apoio prático para promover a participação dos cidadãos europeus nas transições que são parte do Pacto Ecológico Europeu, por meio da deliberação e da participação⁴⁸, e outros domínios⁴⁹.

Além disso, a União Europeia visa continuar a incentivar a participação dos jovens na vida democrática na Europa⁵⁰. A promoção da democracia participativa inclusiva é igualmente um dos princípios orientadores da **Estratégia da União Europeia para a Juventude** (2019-2027)⁵¹, que visa apoiar a participação dos jovens na Europa na enformação da sociedade e da política. As três áreas fundamentais da Estratégia da UE para a Juventude são *envolver, ligar e capacitar*: *Envolver* implica a participação dos jovens e o empenhamento da UE em incentivar a participação democrática de todos os jovens, sobretudo por meio do **Diálogo da UE com a Juventude**⁵², um instrumento de participação dos jovens estruturado e um dos maiores instrumentos de participação da UE que contribui para incluir os contributos dos jovens. É um exemplo paradigmático de uma mobilização das vozes que partem da base para o topo e conseguem chegar aos decisores políticos. Em 2020 assinala-se o décimo aniversário do Diálogo da UE com a Juventude⁵³.

A **Iniciativa de Cidadania Europeia** é uma parte importante dos direitos de cidadania da UE e um instrumento poderoso da democracia participativa na UE. Permite que um milhão de cidadãos residentes num número correspondente a um quarto dos Estados-Membros apresente uma proposta para um texto legislativo em aplicação dos Tratados da UE⁵⁴. Desde janeiro de 2020, existem novas regras que tornam a Iniciativa de Cidadania Europeia mais acessível e a sua utilização mais fácil para ajudar a aumentar a participação dos cidadãos europeus no

⁴⁸ Tal será concretizado, designadamente, por meio do convite à apresentação de propostas do Pacto Ecológico, que mobiliza mil milhões de EUR para projetos de investigação e inovação que dão resposta à crise climática e ajudam a proteger a biodiversidade e os ecossistemas únicos da Europa. Aos domínios temáticos que refletem as principais vertentes de trabalho do Pacto Ecológico Europeu, junta-se uma vertente transversal que abordará a questão da capacitação dos cidadãos, mobilizando financiamento em três temas fundamentais: i) a capacidade europeia de participação e deliberação dos cidadãos para o Pacto Ecológico, ii) a alteração cultural, social e de comportamentos para o Pacto Ecológico, e iii) a viabilização da ação dos cidadãos no domínio das alterações climáticas e da proteção ambiental por meio da educação, da ciência cidadã, das iniciativas de observação e da participação cívica.

⁴⁹ Os cidadãos são também consumidores que têm enfrentado no seu quotidiano desafios significativos decorrentes da pandemia, nomeadamente no que respeita à disponibilidade e acessibilidade de produtos e serviços e à deslocação dentro e a partir da UE. A «Nova Agenda do Consumidor» assenta na participação dos consumidores na execução das suas ações, a qual será assegurada, nomeadamente, por meio do reforço das organizações dos consumidores, que representam os interesses dos consumidores e que os aconselham e apoiam. Trata-se de uma questão especialmente importante para alguns grupos de cidadãos mais vulneráveis devido às suas circunstâncias sociais ou características particulares, tais como a idade, o género, o estado de saúde, a literacia digital ou a situação financeira.

⁵⁰ Artigo 165.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN>

⁵² https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en

⁵³ O Diálogo da UE com a Juventude resultou na adoção dos Objetivos para a Juventude Europeia que representam a visão dos jovens para a Europa e são fundamentais na nossa ambição de ter sinceramente em conta os contributos das gerações mais jovens e de integrar uma perspetiva de mais longo prazo no processo de decisão política, incentivar o diálogo e aumentar a transparência e responsabilização quanto às nossas escolhas políticas.

⁵⁴ Até ao momento, foram registadas 75 iniciativas, das quais seis concluíram todas as etapas do processo e foram apresentadas com êxito à Comissão (fonte: https://europa.eu/citizens-initiative/home_en).

processo democrático da UE. Em 15 de julho de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram medidas temporárias para dar resposta aos efeitos da pandemia de COVID-19 no que respeita à Iniciativa de Cidadania Europeia. As regras foram alteradas para permitir a prorrogação dos prazos de recolha das iniciativas de cidadania afetadas pela pandemia.

A pandemia de COVID-19 trouxe consigo uma onda enorme de **informações falsas ou enganosas**, nomeadamente tentativas de pessoas e de grupos de fora da UE de influenciar os debates e os cidadãos da UE. Ao exigir uma maior responsabilização das plataformas em linha, a Comissão prossegue os seus esforços de apoio a um ambiente informativo no qual os cidadãos possam formar opiniões esclarecidas sobre os assuntos públicos. Quanto à desinformação relacionada com a COVID-19, a Comissão criou um programa de monitorização e notificação no seguimento da comunicação conjunta sobre a COVID-19 de junho de 2020⁵⁵. Os signatários do Código de Conduta sobre Desinformação têm apresentado relatórios mensais sobre as medidas tomadas para limitar a proliferação da desinformação sobre a COVID-19 nos seus serviços. Além disso, registou-se um aumento súbito das burlas aos consumidores, tais como a oferta de produtos de proteção desnecessários, ineficazes e potencialmente perigosos, constituindo um elemento particular da desinformação durante a pandemia de COVID-19⁵⁶. As iniciativas previstas na comunicação conjunta⁵⁷ e na Nova Agenda do Consumidor⁵⁸ dão resposta a estas questões. O plano de ação para a democracia europeia e o ato legislativo sobre os serviços digitais abordam os desafios criados pela desinformação em linha nas nossas sociedades.

A participação em atividades de aprendizagem pode contribuir para capacitar a participação dos cidadãos nos processos democráticos. Tal é recordado na **Agenda de Competências para a Europa**⁵⁹, que promove competências para a vida, uma vez que as «sociedades abertas e democráticas dependem de cidadãos ativos que possam discernir informação de várias fontes, identificar a desinformação, tomar decisões fundamentadas, ser resilientes e agir de forma responsável». Nesse desígnio, a Comissão apoiará o desenvolvimento de uma aprendizagem de qualidade e inclusiva dos adultos, em consonância com o primeiro princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

⁵⁵ Comunicação conjunta da Comissão Europeia e do Alto Representante intitulada «Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos», 10 de junho de 2020, JOIN (2020) 8 final.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en

⁵⁷ Comunicação conjunta da Comissão Europeia e do Alto Representante intitulada «Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos», 10 de junho de 2020, JOIN (2020) 8 final.

⁵⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Nova Agenda do Consumidor – Reforçar a resiliência dos consumidores para uma recuperação sustentável». 13.11.2020, COM(2020) 696 final. Em consonância com as iniciativas no âmbito da Agenda do Consumidor, a Comissão apoiará o desenvolvimento das capacidades de investigação das autoridades nacionais de proteção do consumidor e facilitará a cooperação entre a rede de cooperação de defesa do consumidor e outras redes de aplicação da lei e partes interessadas para combater as burlas ao consumidor, bem como a fraude e as práticas comerciais desleais.

⁵⁹ COM(2020) 274 final de 1 de julho de 2020.

As **tecnologias digitais** estão a transformar o processo de decisão na UE, bem como os modos de interação das autoridades públicas com os cidadãos. Os instrumentos em linha podem facilitar a interação e a participação democrática nos tempos que correm, em que as circunstâncias forçaram muitas pessoas a alterarem os hábitos de trabalho e os modos de interação entre si⁶⁰. Ao mesmo tempo, a participação digital é limitada pelas competências técnicas das pessoas.

A Comissão tem como uma das suas prioridades «Uma Europa preparada para a era digital», bem como a melhoria das competências digitais⁶¹ tanto dos jovens como dos adultos. É nisso que se centra a atualização do **plano de ação para a educação digital**⁶², que será executado entre 2021 e 2027. Nas ações relevantes incluem-se o reforço dos esforços para fomentar a literacia digital e promover o desenvolvimento de orientações comuns para combater a desinformação por meio da educação e da formação e o apoio ao desenvolvimento de uma melhor compreensão da inteligência artificial e dos dados entre todos os cidadãos, bem como a integração sistemática da literacia digital nos projetos formais e informais de educação. A Comissão está igualmente empenhada em abordar **o impacto do envelhecimento** em todos os domínios de ação, a fim de ajudar as sociedades e as economias a adaptarem-se às alterações demográficas⁶³. A Comissão delineará medidas específicas para incentivar a participação ativa dos cidadãos em todas as etapas da vida, desde a mais tenra idade à idade mais avançada⁶⁴, podendo, adicionalmente, dar destaque à participação das crianças na vida política e democrática da UE.

Os cidadãos móveis da UE que estabelecem residência noutro Estado-Membro carecem de **apoio** para facilitar a sua inclusão na sociedade de acolhimento. Alguns cidadãos móveis da UE podem encontrar-se em situações precárias, como por exemplo terem de dormir ao relento, ou podem ser provenientes de minorias, podendo ter direito a um apoio adicional. Atualmente, é frequentemente disponibilizado apoio a nacionais de países terceiros, enquanto os cidadãos móveis da UE, como grupo específico, carecem muitas vezes de um apoio suficiente. Existem, evidentemente, exceções, havendo um conjunto cada vez maior de projetos de autoridades locais e da sociedade civil que tentam preencher esta lacuna. Além

⁶⁰ Durante a Semana Europeia das Regiões e dos Municípios de 2020, a Comissão organizou uma sessão alusiva ao tema «Não ao confinamento da democracia eletrónica», que deu destaque às boas práticas de determinados projetos financiados pela UE e analisou as potencialidades das tecnologias digitais para capacitar os cidadãos na participação no debate democrático europeu.

⁶¹ Dotar as pessoas das competências necessárias para a transição digital é um dos principais destaques da Agenda de Competências Europeia, que pretende realizar um conjunto de ações em cooperação com a Estratégia Digital, as Estratégias Industrial e para as PME e o Espaço Europeu da Educação.

⁶² O plano tem duas prioridades estratégicas: i) fomentar o desenvolvimento de um ecossistema de educação digital de elevado desempenho na Europa e ii) reforçar as competências digitais e as competências para a transformação digital. Ver https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf.

⁶³ Em junho de 2020, a Comissão adotou um relatório sobre o impacto das alterações demográficas, que apresenta os fatores impulsionadores das alterações demográficas e o seu impacto na Europa.

⁶⁴ No relatório da Comissão sobre as eleições para o Parlamento Europeu de 2019 COM(2020) 252 final, a Comissão anunciou que, para apoiar a participação inclusiva e equitativa nas eleições de 2024, centrar-se-á especificamente nas pessoas jovens e idosas, nas mulheres nos cidadãos móveis da UE e nas pessoas com deficiência.

disso, todos os anos, a Comissão apoia medidas de sensibilização sobre os direitos de cidadania da UE e a inclusão de cidadãos móveis da UE por meio de financiamento específico no domínio da cidadania da UE.

Além disso, de acordo com a literatura e a investigação internacional existe uma associação acentuada entre **a democracia e a participação cultural**. Considera-se que as sociedades são mais tolerantes, funcionam melhor, são mais resistentes a nível económico e têm maior segurança democrática quando as pessoas têm acesso fácil a uma ampla gama de atividades culturais e quando as taxas de participação nessas atividades são elevadas. Neste contexto, a Comissão está a preparar o lançamento, no início de 2021, de um estudo independente sobre «A importância da participação dos cidadãos na cultura para a participação cívica e a democracia – ensinamentos em matéria de políticas adquiridos com a investigação internacional». O estudo resumirá os conhecimentos existentes e os elementos comprovativos neste tema, resumirá os ensinamentos em matéria de políticas e destacará exemplos de ações bem-sucedidas de diversos Estados-Membros da UE. O estudo dará apoio à Comissão na aplicação da Agenda Europeia para a Cultura e do Plano de Trabalho para a Cultura 2019-2022 do Conselho.

Ação 4 – A Comissão apoiará a participação ativa dos cidadãos no processo democrático e adotará abordagens inovadoras para promover a sua participação no processo legislativo com vista a assegurar que a legislação da UE se adequa à respetiva finalidade e está em consonância com os valores da UE. A Comissão dará o exemplo ao financiar projetos que apoiem a participação dos cidadãos europeus, através do programa «Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores», bem como da deliberação e participação no programa Horizonte Europa e nas transições a que se refere o Pacto Ecológico Europeu.

Ação 5 – A Comissão financiará medidas específicas a nível local que visem apoiar a inclusão dos cidadãos da UE na sociedade da UE, através do programa «Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores».

Ação 6 — A Comissão sensibilizará o conjunto da UE para a importância que reveste a participação na cultura para a sociedade e a democracia, através de ações específicas, incluindo o financiamento.

3. Facilitar o exercício da liberdade de circulação e simplificar a vida quotidiana

3.1. Reforço da segurança jurídica no exercício dos direitos de livre circulação

A **liberdade de circulação**⁶⁵, que permite a qualquer cidadão da UE viver, trabalhar ou estudar em qualquer Estado-Membro, é o direito mais estimado dos cidadãos da UE. No inquérito Eurobarómetro, mais de oito em dez inquiridos (84 %) consideravam que a liberdade de circulação dos cidadãos da UE na União proporciona benefícios de modo geral para a economia do respetivo país⁶⁶. Estima-se que aproximadamente 13,3 milhões de cidadãos da UE tenham exercido o seu direito e passado a residir noutro Estado-Membro. Residir no estrangeiro pode implicar um conjunto de desafios jurídicos e administrativos⁶⁷, tendo a Comissão apoiado tanto os Estados-Membros como os cidadãos da UE emitindo

⁶⁵ Este direito é conferido diretamente a todos os cidadãos da UE em virtude do artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e está consagrado no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O artigo 21.º, n.º 1, do TFUE dispõe que qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. As limitações e condições referidas podem ser encontradas na Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, JO L 158 de 30.4.2004, p. 77 (a seguir designada por «Diretiva Livre Circulação»). Além disso, o artigo 45.º do TFUE confere a todos os cidadãos da UE o direito de aceitarem emprego em qualquer Estado-Membro e lá residirem para o efeito.

⁶⁶ Trata-se de uma subida de 17 pontos percentuais desde 2012.

⁶⁷ A consulta pública realizada para o presente relatório revelou que, embora os cidadãos que pretendem residir no estrangeiro se sintam bem informados de forma geral, deparam-se com problemas administrativos quando lá residem. Em diversos casos, gostariam de terem sido mais bem informados antes de se terem fixado em matérias como os impostos, as prestações sociais ou os seguros de saúde.

orientações⁶⁸ sobre questões consideradas problemáticas na transposição ou na aplicação prática das regras da liberdade de circulação.

Desde o último Relatório sobre a Cidadania, foi identificado um conjunto de novas questões problemáticas e o Tribunal de Justiça da União Europeia proferiu **acórdãos importantes** que esclarecem melhor o direito de livre circulação dos cidadãos da UE e dos seus familiares. Uma das questões prende-se com o facto de, devido às diferenças jurídicas entre os Estados-Membros, não poder ser dada relevância aos laços familiares quando as «famílias arco-íris» (ou seja, famílias em que pelo menos um membro é LGBTIQ) exercem o seu direito de livre circulação.

No seu acórdão relativo ao **processo Coman**, o Tribunal de Justiça decidiu que, no que se refere ao exercício dos direitos de livre circulação, o conceito de «cônjuge» de um cidadão da UE na Diretiva Livre Circulação também se aplica a uma pessoa do mesmo sexo de um cidadão da UE com a qual esse cidadão seja casado⁶⁹. Noutra situação, verificou-se que nem sempre os membros da família sem cidadania da UE titulares de um cartão de residência (permanente) podiam beneficiar da isenção de visto ao deslocarem-se a partir do Estado-Membro de acolhimento para outro Estado-Membro. O Tribunal de Justiça esclareceu em dois acórdãos o direito dessas pessoas a beneficiarem de tal isenção⁷⁰. Quanto aos menores abrangido pela Diretiva Livre Circulação⁷¹, o Tribunal de Justiça concluiu que se deve entender que o conceito de «descendente direto» de um cidadão da UE utilizado na Diretiva Livre Circulação inclui tanto os filhos biológicos com os adotados de um cidadão da UE.

A Comissão pretende rever as **orientações de 2009 sobre a livre circulação**⁷² para aumentar a segurança jurídica para os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de livre circulação e assegurar uma aplicação mais eficaz e uniforme da legislação em matéria de livre circulação na UE⁷³. As orientações revistas deverão refletir a diversidade de famílias e, por conseguinte, ajudar todas elas, incluindo as «famílias arco-íris», a exercerem o respetivo direito à livre circulação. Deverão dar orientações atualizadas a todas as partes interessadas, em especial os cidadãos da UE, e apoiar o trabalho das autoridades nacionais que lidam com os direitos dos cidadãos, assim como os tribunais e os profissionais da justiça.

Na atualização das orientações, a Comissão pretende abordar a aplicação de **medidas restritivas da livre circulação**, mais especificamente as que decorrem de questões de saúde pública. O surto de COVID-19 colocou um conjunto de desafios singulares à livre circulação

⁶⁸ COM(2009) 313 final.

⁶⁹ Acórdão de 5 de junho de 2018, *Coman e outros*, C- 673/16, EU:C:2018:385.

⁷⁰ Acórdão de 18 de dezembro de 2014, *McCarthy e outros*, C- 202/13, EU:C:2014:2450 e acórdão de 18 de junho de 2020, *Ryanair Designated Activity Company*, C-754/18, EU:C:2020:478.

⁷¹ Acórdão de 26 de março de 2019, *SM (Menor sob tutela em virtude de regime de kafala argelina)*, C-129/18, EU:C:2019:248.

⁷² COM(2009) 313 final.

⁷³ A rede SOLVIT assiste os Estados-Membros na correta aplicação da legislação em matéria de livre circulação e atua a nível nacional para resolver problemas de conformidade com a legislação da UE. Ver a recomendação da Comissão de 17.9.2013 sobre os princípios que regem a SOLVIT, C(2013) 5869 final.

na UE, tendo muitos Estados-Membros imposto restrições à deslocação como medida preventiva sanitária⁷⁴.

Em março de 2020, a Comissão adotou orientações específicas relativas ao exercício da livre circulação dos trabalhadores⁷⁵. Em maio de 2020, para ajudar a levantar gradualmente as restrições impostas à deslocação e coordenar as medidas de cada Estado-Membro, a Comissão apresentou um pacote de medidas, incluindo uma abordagem comum para restabelecer a livre circulação⁷⁶, assim como um conjunto de orientações e recomendações para os turistas, os viajantes e as empresas e critérios para restabelecer o turismo⁷⁷. A abordagem flexível apresentada assentou em critérios epidemiológicos, na aplicação de medidas de contenção e em considerações económicas e de distanciamento social. Em 4 de setembro de 2020, a Comissão apresentou uma proposta de recomendação do Conselho relativa a uma abordagem coordenada das restrições impostas à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19, que foi adotada pelo Conselho em 13 de outubro de 2020. A recomendação⁷⁸ visa assegurar que todas as medidas tomadas pelos Estados-Membros para restringir a livre circulação devido à COVID-19 são **proporcionadas, não discriminatórias, bem coordenadas e comunicadas de modo claro** a nível da UE.

A Comissão lançou igualmente a plataforma «**Re-open EU**»⁷⁹, uma plataforma Web com informações essenciais em todas as línguas da UE para um relançamento seguro da livre circulação e do turismo em toda a Europa. A plataforma inclui informações em tempo real sobre as fronteiras, as restrições à deslocação, as medidas de segurança e saúde pública, bem como outras informações de ordem prática para os viajantes.

Tal como referido no novo Pacto em matéria de Migração e Asilo⁸⁰, a Comissão adotará uma **Estratégia sobre o Futuro de Schengen**, que reforça o Código das Fronteiras Schengen⁸¹ e o mecanismo de avaliação Schengen, e instituirá um Fórum Schengen para promover uma cooperação concreta e formas para aprofundar os sistemas Schengen por meio de um programa de apoio e cooperação que visa ajudar a cessar os controlos nas fronteiras internas. Em 30 de novembro de 2020, realizou-se a primeira reunião do Grupo de Trabalho.

⁷⁴ Em consonância com a legislação em matéria de livre circulação, as restrições impostas à livre circulação devem cumprir os requisitos da proporcionalidade e da não discriminação.

⁷⁵ Comunicação da Comissão: Orientações sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19, 2020/C 102 I/03.

⁷⁶ Comunicação da Comissão: Para uma abordagem faseada e coordenada do restabelecimento da livre circulação e da supressão dos controlos nas fronteiras internas – COVID-19 2020/C 169/03.

⁷⁷ Comunicação da Comissão: Orientações da UE sobre o reatamento progressivo dos serviços de turismo e sobre os protocolos de saúde nos estabelecimentos hoteleiros – COVID-19 2020/C 169/01.

⁷⁸ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID- 19, JO L 337 de 14.10.2020, p. 32.

⁷⁹ <https://reopen.europa.eu>

⁸⁰ COM(2020) 609 de 23.9.2020.

⁸¹ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

O Brexit teve um impacto significativo para os cidadãos da UE - aproximadamente 3,7 milhões⁸² - que vivem atualmente no Reino Unido⁸³ em virtude do exercício dos seus direitos de livre circulação quando o Reino Unido ainda era membro da UE. A Comissão continua empenhada em proteger os seus direitos. O **Acordo de Saída** garante de modo geral a estes cidadãos e aos seus familiares os mesmos direitos que atualmente têm: podem continuar a viver, a estudar, a trabalhar e a deslocarem-se entre o país de acolhimento e o Reino Unido ou a UE27. O mesmo se aplica a qualquer cidadão da UE que estabeleça residência no Reino Unido antes do final do período de transição⁸⁴. A Comissão ajudará os cidadãos da UE no Reino Unido a ter pleno conhecimento dos seus direitos e assegurará que eventuais problemas de aplicação sejam suscitados junto das autoridades britânicas. A parte II do Acordo de Saída protege igualmente os direitos de mais de um milhão de cidadãos do Reino Unido que, desde 1 de fevereiro de 2020, deixaram de ser cidadãos da UE, mas ainda vivem nos países da UE, salvaguardando o seu direito a viver, trabalhar ou estudar no país de acolhimento. Prevê os direitos de residência, direitos de entrada e de saída, o direito de trabalhar, o reconhecimento das qualificações profissionais e a coordenação da segurança social. A correta aplicação da parte relativa aos direitos dos cidadãos do Acordo de Saída, incluindo em matéria de grupos desfavorecidos, é uma das maiores prioridades da Comissão. Todos os cidadãos devem ter todas as informações necessárias para que possam exercer os seus direitos.

Ação 7 – Em 2022, a Comissão aumentará a segurança jurídica para os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de livre circulação e para as administrações nacionais, atualizando as orientações de 2009 da UE sobre a livre circulação. As orientações atualizadas terão em conta a diversidade das famílias («famílias arco-íris»), a aplicação de medidas específicas, como as introduzidas devido às questões de saúde pública, bem como os acórdãos relevantes do Tribunal de Justiça.

Ação 8 – Em consonância com o Acordo de Saída, a Comissão continuará a apoiar a proteção dos direitos dos cidadãos da UE que, em virtude do exercício do seu direito de livre circulação quando o Reino Unido ainda era membro da UE, residiam no Reino Unido antes do final do período de transição.

⁸² Base de dados do Eurostat migr_pop1ctz.

⁸³ Estima-se que um milhão de cidadãos do Reino Unido vivam na UE27 (fonte: Primeiro relatório conjunto sobre a aplicação dos direitos de residência ao abrigo da parte II do Acordo de Saída).

⁸⁴ O mesmo se aplica a qualquer cidadão do Reino Unido que estabeleça residência no Reino Unido durante o período de transição.

3.2. Simplificar as deslocações e o trabalho transfronteiriço

Em 2019, a UE introduziu medidas de segurança mais rigorosas para os **bilhetes de identidade e os títulos de residência** emitidos aos cidadãos da UE⁸⁵. Os novos cartões facilitarão a vida quotidiana dos cidadãos móveis da UE e dos seus familiares, dos trabalhadores fronteiriços, dos estudantes, dos turistas e de outros viajantes. As novas regras, que serão aplicáveis a partir de 2 de agosto de 2021, melhorarão a segurança dos cartões de residência e bilhetes de identidade na UE, introduzindo normas mínimas tanto para as informações neles constantes como para as características de segurança comuns a todos os Estados-Membros que emitem tais cartões⁸⁶. A Comissão analisará formas de incentivo da utilização de instrumentos e inovações digitais que explorem as possibilidades oferecidas pelos documentos de identidade emitidos de acordo com as novas regras aplicáveis aos serviços da administração pública e comerciais em linha.

A **simplificação das formalidades e práticas administrativas** é fundamental para os cidadãos que se deslocam de um Estado-Membro para outro. É particularmente relevante para os documentos públicos como as certidões de nascimento, a prova de nacionalidade ou os extratos do registo criminal obtidos no estrangeiro e que têm de ser traduzidos e autenticados para que possam ser aceites pelas autoridades públicas. O Regulamento Documentos Públicos⁸⁷ entrou plenamente em vigor no dia 16 de fevereiro de 2019 e simplifica o exercício do direito dos cidadãos à livre circulação na UE. A Comissão acompanha de perto a correta aplicação destas novas regras e dá um apoio ativo aos Estados-Membros para que superem os problemas comunicados pelos cidadãos e as autoridades.

Os cidadãos da UE têm o direito de livre circulação entre os Estados-Membros da UE por motivos de trabalho sem sofrerem discriminação em termos de condições laborais, nomeadamente em termos de remuneração. **Os trabalhadores fronteiriços** são pessoas que trabalham num Estado-Membro, mas vivem noutro. Em 2019, o termo aplicava-se a dois

⁸⁵ Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação JO L 188 de 12.7.2019, p. 67.

⁸⁶ Entre as novas regras estão incluídas garantias robustas em matéria de proteção de dados para assegurar que as informações recolhidas não caem nas mãos erradas. Mais particularmente, as autoridades nacionais terão de assegurar a segurança do *chip* sem contacto e dos dados nele guardados, de modo que não possa ser comprometido ou não seja possível aceder ao mesmo sem permissão.

⁸⁷ Regulamento (UE) 2016/1191 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos através da simplificação dos requisitos para a apresentação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012, JO L 200 de 26.7.2016, p. 1. O regulamento resolve a maioria dos problemas que os cidadãos europeus enfrentavam ao apresentarem determinados documentos públicos emitidos noutro Estado-Membro. Mais particularmente, as autoridades públicas deixam de poder exigir a apostila num documento público ou na respetiva cópia certificada. Além disso, alguns documentos públicos já não necessitam de ser traduzidos, contanto que sejam apresentados juntamente com um formulário normalizado multilingue, disponibilizado às autoridades dos Estados-Membros no Portal Europeu da Justiça.

milhões⁸⁸ de pessoas dos 220 milhões de pessoas empregadas com idades entre 20 e 64 anos na UE, o equivalente e aproximadamente 1 % do total da população ativa da UE. No domínio da fiscalidade, não existem regras a nível da UE sobre a definição de trabalhadores fronteiriços, a divisão dos direitos de tributação entre os Estados-Membros ou as regras de tributação a aplicar. Muitas vezes, os Estados-Membros vizinhos e com muitos cidadãos que atravessem as suas fronteiras para trabalhar incluem regras especiais para os trabalhadores fronteiriços nas suas convenções bilaterais para evitar a dupla tributação, que são, muitas vezes, aplicáveis aos cidadãos que vivem e trabalham num espaço restrito ao longo da fronteira. Dado que tais regras refletem a situação particular entre dois Estados-Membros e resultam das negociações entre ambos, variam consoante a convenção para evitar a dupla tributação. Os rendimentos obtidos por um trabalhador transfronteiriço podem ser tributados num Estado-Membro ou em ambos os Estados-Membros em causa, consoante os regimes fiscais⁸⁹. A Comissão pretende emitir recomendações para melhorar a situação dos contribuintes com atividade transfronteiriça, nomeadamente a dos trabalhadores fronteiriços. A Comissão anunciou no seu Plano de Ação para a Tributação de julho de 2020⁹⁰ que lançaria em 2021 uma iniciativa relativa aos direitos dos contribuintes da UE e tendente a simplificar as obrigações tributárias para os cidadãos da UE.

A deslocação entre os Estados-Membros pode implicar, por vezes, a utilização de diversos modos de transporte («multimodalidade»). Os **calculadores multimodais de itinerários**⁹¹ dão aos viajantes europeus informações exaustivas de um ponto a outro para que possam tomar decisões esclarecidas e adaptadas às suas necessidades sobre as suas viagens. Reúnem facilmente informações sobre diversos modos de transporte, em especial transportes ferroviários e públicos locais e tornam o sistema de transporte mais eficaz, beneficiando significativamente os cidadãos, uma vez que nem sempre é fácil obter informações precisas sobre as ligações e os transportes transfronteiriços. Deverá igualmente permitir que as pessoas escolham os modos de transporte menos prejudiciais para o ambiente. A Comissão aumentará o apoio que presta aos serviços que ajudam as pessoas na UE a procurar e a reservar ligações de transporte multimodais.

⁸⁸ Em 2019, os maiores números de trabalhadores transfronteiriços dos Estados-Membros correspondiam aos que viviam na Polónia e trabalhavam na Alemanha (122 mil pessoas), na França e no Luxemburgo (93 mil), na Hungria e na Áustria (56 mil), na Alemanha e no Luxemburgo (54 mil) e na França e na Bélgica (50 mil). A maioria dos trabalhadores transfronteiriços trabalhavam em empregos relacionados com a construção, a fabricação ou os cuidados de saúde.

Para mais informações, ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>.

⁸⁹ Trata-se de um princípio de jurisprudência constante que, ao abrigo dos acordos bilaterais para evitar a dupla tributação, os Estados-Membros são livres de determinarem entre si os elementos de conexão para a atribuição dos direitos de tributação. No entanto, têm de exercer esse direito de tributação de modo coerente com o direito da UE, o que também implica que não existem regras que garantam aos trabalhadores fronteiriços o direito a beneficiarem do regime de tributação mais favorável entre os Estados-Membros envolvidos.

⁹⁰ COM(2020) 312.

⁹¹ Um calculador multimodal de itinerários é um sistema informático capaz de propor um conjunto de um ou mais serviços de transporte que respondam, pelo menos, à pergunta «Como posso passar do local A para o local B numa determinada data e hora de partida/chegada e em que condições». O ponto de acesso mais comum a esse calculador de percursos é através de um serviço Web específico. (Estudo da Comissão Europeia «Rumo a um calculador de itinerários europeu multimodal», 2011).

Ação 9 – A Comissão trabalhará com os Estados-Membros para promover a inclusão de soluções transfronteiras de administração pública em linha e de comércio eletrónico em bilhetes de identidade recentemente emitidos.

Ação 10 – Em 2021, a Comissão lançará uma iniciativa relativa aos direitos dos contribuintes da UE e tendente a simplificar as obrigações tributárias para os cidadãos da UE.

Ação 11 – A Comissão lançará uma iniciativa para apoiar o desenvolvimento dos calculadores multimodais de itinerários, assim como os serviços digitais que facilitem a realização de reservas e o pagamento das diversas ofertas de mobilidade.

4. Proteger e promover a cidadania da UE

4.1. Proteger a cidadania da UE

A **cidadania da UE** e os **direitos** que dela advêm são **consagrados pelos Tratados**. A única condição para se ser cidadão da UE é ser-se cidadão de um Estado-Membro. Os Estados-Membros, ao concederem a nacionalidade, devem garantir que o fazem sem debilitar a essência, o valor e a integridade da cidadania da UE. Esta integridade é debilitada quando os Estados-Membros concedem a nacionalidade e, por conseguinte, cidadania da UE em troca de um nível pré-determinado de investimento sem impor qualquer requisito de ligação efetiva entre o investidor e o país. Os princípios e valores da UE como a solidariedade entre os cidadãos dos Estados-Membros são enfraquecidos se a pertença ao projeto europeu, o gozo dos seus direitos e a participação na sua vida democrática dependem de uma mera transação económica. Estes princípios fundamentais são ainda postos em perigo pelos **regimes de concessão de cidadania aos investidores**, que facilitam o branqueamento de capitais, a evasão fiscal e a corrupção, tal como a Comissão destacou nos seus relatórios de janeiro de 2019⁹² e julho de 2019⁹³. Em 20 de outubro de 2020, a Comissão lançou procedimentos de infração contra dois Estados-Membros devido aos seus regimes de concessão de cidadania aos investidores⁹⁴. A Comissão continuará a acompanhar a situação relativa aos programas de residência para investidores ou aos «vistos gold», que apresentam riscos semelhantes.

⁹² COM(2019) 12 final.

⁹³ COM(2019) 370 final e SWD(2019) 650 final.

⁹⁴ Para mais informações, ver: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925

Ação 12 – A Comissão continuará a acompanhar os riscos decorrentes dos regimes de concessão de cidadania da UE aos investidores, nomeadamente no contexto dos procedimentos de infração em curso, e intervirá na medida do necessário.

4.2. Promover a cidadania da UE e os valores da UE

A cidadania da UE assenta em **valores** comuns, como se pode ler no artigo 2.º do Tratado⁹⁵, que abrangem o respeito da democracia, do Estado de direito, da igualdade e dos direitos fundamentais. O inquérito do Eurobarómetro realizado em 2019 demonstrou que os cidadãos europeus elegem praticamente os mesmos valores representativos da UE, ou seja, a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito, ultrapassados somente pela paz na posição cimeira⁹⁶.

A COVID-19 tem colocado desafios a determinados valores da EU, uma vez que tem levado à imposição de **restrições temporárias de direitos fundamentais e valores democráticos**. Surgiram prontamente questões sobre a melhor forma de realizar eleições nestas circunstâncias, de realizar campanhas equitativas, de os cidadãos se fazerem ouvir e as restrições que podem ser impostas, se for caso disso. A resposta a estas questões reveste-se de particular importância, sabendo que, em momentos de crise, a proteção dos valores democráticos assume a maior importância e que as circunstâncias que conduziram a tais medidas podem voltar a acontecer. A Comissão continuará a facilitar a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros nestas matérias, nomeadamente no que respeita às medidas regulamentares, no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições. Mesmo sem a pandemia, a polarização tem-se intensificado na Europa nos últimos anos, tal como no resto do mundo, tendo sido os valores europeus postos em causa, tanto fora como dentro da UE.

Para ajudar a promover uma efetiva **cultura do Estado de direito** no grande público, a Comissão anunciou um conjunto de medidas na sua comunicação de julho de 2019 intitulada «Reforçar o Estado de direito na União – Plano de Ação»⁹⁷, como por exemplo uma campanha de comunicação pública específica sobre o Estado de direito. Em 30 de setembro

⁹⁵ O artigo 2.º dispõe que: «A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.»

⁹⁶ No Eurobarómetro Standard n.º 92, do outono de 2019, solicitou-se aos inquiridos que escolhessem os valores que, na sua opinião, representariam melhor a UE. A «paz» destacou-se enquanto valor que melhor representa a UE (42 %), seguida da «democracia» (34 %) em segundo lugar e dos «direitos humanos» (32 %) em terceiro lugar. O «Estado de direito» figurava em quarto lugar, tendo sido mencionado por mais de um em cada cinco inquiridos (22 %).

⁹⁷ COM(2019) 343 final. Mais particularmente, a Comissão comprometeu-se a tirar proveito de todas as possibilidades de financiamento para ajudar a sociedade civil e os meios académicos a reforçarem a cultura do Estado de direito, por exemplo o futuro programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores.

de 2020, publicou igualmente o seu primeiro relatório anual sobre o Estado de direito⁹⁸, que está no cerne do novo mecanismo de proteção do Estado de direito⁹⁹. Estimular-se-á assim, ano após ano, um debate permanente sobre o Estado de direito e ajudar-se-á a criar uma cultura do Estado de direito na UE.

Muitos europeus consideram o **programa Erasmus+** uma das principais realizações¹⁰⁰ da UE¹⁰¹. Deslocar-se ao estrangeiro para estudar, aprender, frequentar formações e trabalhar ou para participar em atividades desportivas e de juventude contribui para reforçar a identidade europeia em toda a sua diversidade e fomenta a cidadania ativa entre pessoas de todas as idades. O programa Erasmus+ incentiva a participação dos jovens na vida democrática da Europa, sensibilizando para os valores comuns europeus, nomeadamente os direitos fundamentais, e reunindo os jovens e os decisores políticos a nível local, nacional e a da União¹⁰². As ações Jean Monnet do programa Erasmus+ fomentam um sentimento de compromisso e de identidade europeia por meio do desenvolvimento da excelência dos estudos sobre a integração europeia. O próximo programa Erasmus+ alargará as ações Jean Monnet do domínio do ensino superior para outros domínios do ensino e da formação.

A educação para a cidadania foi concebida para promover a cidadania ativa e ajudar os jovens a descobrirem o seu lugar na atual sociedade complexa. Entre as possíveis atividades incluem-se o voluntariado¹⁰³ no Corpo Europeu de Solidariedade, a participação em experiências virtuais por meio do Intercâmbio Virtual Erasmus+¹⁰⁴ ou as deslocações ao estrangeiro e a descoberta de novas culturas por meio do programa Discover EU. Além disso, na sua recomendação relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da

⁹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

⁹⁹ Este mecanismo visa desencadear um diálogo sincero sobre o Estado de direito tanto a nível europeu como a nível nacional, tendo sido concebido como um processo anual para impedir o surgimento ou o aprofundamento de problemas. O mecanismo sensibilizará reciprocamente para a situação do Estado de direito na UE e reforçará a cooperação interinstitucional sobre este tema.

¹⁰⁰ No Eurobarómetro Standard n.º 89 de 2018, os inquiridos consideravam os «programas de intercâmbio de estudantes como o ERASMUS» o terceiro resultado mais positivo da UE, depois da «paz entre os Estados-Membros da UE» e da «liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços na UE».

¹⁰¹ Nas últimas três décadas, mais de dez milhões de pessoas participaram no programa Erasmus+ e nos programas antecessores. Mais de 1,7 mil milhões de EUR foram disponibilizados por meio do programa para oportunidades de aprendizagem no estrangeiro, bem como parcerias transnacionais para desenvolver abordagens de políticas inovadoras e práticas ao nível da base, que dão prioridade à inclusão social, à promoção dos valores comuns e à compreensão intercultural.

¹⁰² Além disso, a partir de 2021, as atividades de participação juvenil do programa Erasmus+ apoiarão formas alternativas, inovadoras, inteligentes e digitais de participação juvenil e participação cívica, por meio de uma ampla gama de projetos de participação dinamizados por jovens.

¹⁰³ O voluntariado é uma das expressões de solidariedade mais visíveis. Ao participarem no Corpo Europeu de Solidariedade, os jovens ajudam a suprir as necessidades identificadas nas comunidades locais e contribuem para superar importantes desafios sociais. O voluntariado também permite que os jovens adquiram experiência, aptidões e competências úteis para o seu desenvolvimento pessoal, educativo, social, cívico e profissional, melhorando assim a sua empregabilidade e a sua cidadania ativa. De acordo com os relatórios dos participantes, 76 % dos voluntários consideram que, depois de terem participado na respetiva atividade de voluntariado, pretendem participar mais ativamente na vida social e política da sua comunidade e 87 % dos voluntários pretendem continuar a participar no domínio do voluntariado quando regressarem.

¹⁰⁴ Permite que os jovens da Europa e da região do Sul do Mediterrâneo participem em experiências interculturais em linha significativas.

dimensão europeia do ensino¹⁰⁵ o Conselho convida os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços de promoção dos valores comuns como o respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos. Insta igualmente a uma maior inclusão nos sistemas de ensino, a um maior apoio ao pessoal docente e à **lecionação de matérias referentes à Europa** e aos seus Estados-Membros para ajudar a reforçar o sentimento de pertença a uma escola, a uma comunidade local, a um país e também à família europeia. A Comissão prosseguirá os esforços relativos a projetos inovadores que promovam as experiências e a educação para a cidadania dos jovens, nomeadamente por meio do próximo programa Erasmus (2021-2027).

Os valores europeus também são aplicáveis no exercício das atividades económicas. A **economia social** inclui estruturas empresariais como as cooperativas, sociedades mútuas, associações sem fins lucrativos, fundações e empresas sociais, independentemente das formas jurídicas. Além de gerarem milhões de postos de trabalho, estas empresas e organizações são o motor da inovação social. O setor coloca as pessoas, a solidariedade e a democracia no cerne dos esforços que envida, dá resposta a problemas contemporâneos e fomenta a noção de cidadania. Este aspeto é particularmente exemplificado pelas numerosas associações e organizações de beneficência que abrange e pela aceleração do fenómeno do voluntariado em muitos países europeus. A economia social promove uma «economia que funcione para todas as pessoas». Estando a adoção do seu plano de ação para a economia social prevista para a segunda metade de 2021, a Comissão tomará novas medidas para reforçar o ambiente favorável à economia social e à inovação social, fomentando, assim, a participação e inclusão social. Assim sendo, a Comissão continuará a desenvolver o seu projeto para as regiões europeias da economia social (ESER) e, em maio de 2021, organizará, juntamente com o município de Mannheim, a Cimeira Europeia da Economia Social.

Nas suas orientações políticas, a Comissão sublinhou a importância do **combate à desigualdade** na UE. A UE só pode alcançar plenamente as suas potencialidades se utilizar todo o seu talento e a sua diversidade. O facto de as pessoas na UE continuarem a ser vítimas da discriminação enfraquece a coesão social da UE, impede a economia de alcançar plenamente as suas potencialidades e põe diretamente em causa os direitos fundamentais e os valores da UE. Em conformidade com o compromisso da Presidente von der Leyen de construir uma «União da Igualdade», a Comissão adotou a **estratégia da UE para a igualdade de género 2020-2025**¹⁰⁶, o plano de ação da UE contra o racismo¹⁰⁷ e os quadros estratégicos sobre os LGBTIQ¹⁰⁸ e os ciganos¹⁰⁹. O programa de trabalho da Comissão para

¹⁰⁵ 2018/C 195/01.

¹⁰⁶ COM(2020) 152 final.

¹⁰⁷ Uma União da Igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_en.pdf. Entre as ações anunciadas figura a organização por parte da Comissão de um seminário sobre eleições para o intercâmbio e a promoção de boas práticas em matéria de democracia inclusiva, com o objetivo de elaborar listas de candidatos que reflitam a diversidade das nossas sociedades. Este seminário está previsto para 2022, visando contribuir para as próximas eleições parlamentares europeias em 2024.

¹⁰⁸ Uma União da Igualdade: Estratégia para igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025.

2021 inclui outras iniciativas neste domínio, tais como: uma proposta para prevenir e combater a violência baseada no género e a violência doméstica, uma iniciativa para alargar a lista de crimes da UE a todas as formas de crimes de ódio e discurso de ódio, uma estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência e uma comunicação sobre a estratégia da UE de combate ao antissemitismo.

Ação 13 – A Comissão proporá novas medidas em matéria de igualdade e de luta contra a discriminação, tal como anunciado nos documentos estratégicos.

Ação 14 – A Comissão apoiará o sentimento de identidade europeia dos jovens europeus por meio do programa ERASMUS+, do programa do Corpo Europeu de Solidariedade e das ações Jean Monnet.

Ação 15 – A Comissão continuará a acompanhar o impacto das medidas restritivas, mais especificamente as impostas durante crises, sobre os direitos de cidadania da UE, a liberdade e equidade das eleições e a equidade do debate democrático até que tais medidas sejam levantadas e continuará a facilitar o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros nestes domínios no âmbito da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições.

5. Proteger os cidadãos da UE na Europa e no estrangeiro, nomeadamente em momentos de crise/emergência

5.1 A solidariedade em ação a favor dos cidadãos na UE

A **pandemia de COVID-19** e as suas consequências têm posto em evidência o valor da solidariedade entre os Estados-Membros, bem como entre os próprios membros da sociedade. A pandemia tem afetado os europeus de modos diferentes, consoante o estatuto social, o género, o setor em que trabalham, o estatuto de trabalhador essencial ou não essencial e, mais gravemente – quanto ao seu impacto para a saúde –, consoante a idade e as condições subjacentes. A pandemia pôs ainda em evidência e exacerbou disparidades existentes na nossa sociedade¹¹⁰. A resposta europeia tem sido multifacetada, envolvendo a UE e os governos nacionais, a indústria, a sociedade civil e os cidadãos ativos nas suas comunidades¹¹¹.

¹⁰⁹ O Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos estabelece uma abordagem exaustiva assente em três pilares para o período de 2020 a 2030: esta abordagem completa a inclusão social e económica dos ciganos marginalizados com a promoção da igualdade e da participação. Pretende, assim, conceder a todos os ciganos a oportunidade de realizarem plenamente o seu potencial e participarem na vida política, social, económica e cultural.

¹¹⁰ Por exemplo, a pandemia de COVID-19 tem tido um impacto negativo desproporcionado nas comunidades ciganas marginalizadas e privadas de direitos. O Quadro Estratégico da UE para os

A fim de proteger vidas e os meios de subsistência e para assegurar uma recuperação duradoura e próspera, a Comissão apresentou o programa **NextGenerationEU** – um programa de recuperação no valor de 750 mil milhões de EUR, assim como reforços direcionados do orçamento da UE para o período 2021-2027. A Comissão está empenhada em manter a igualdade no cerne da recuperação, para assegurar uma estabilidade sustentável e de longo prazo.

O público europeu espera que a UE dê uma resposta mais eficaz às crises sanitárias no futuro. Como parte da sua resposta à pandemia de COVID-19, e reconhecendo que as novas vacinas contra a COVID-19 podem prestar um contributo para ultrapassar a pandemia, a Comissão desenvolveu uma ambiciosa **estratégia da UE para as vacinas contra a COVID-19**¹¹², adotada em junho de 2020, para assegurar o acesso a essas vacinas por meio de acordos prévios de aquisição com destacados produtores de vacinas contra a COVID-19. A Comissão apoia igualmente os Estados-Membros na preparação de uma disponibilização bem-sucedida e de uma suficiente aceitação das vacinas contra a COVID-19 assim que estiverem disponíveis¹¹³. A Comissão está também a construir uma sólida **União Europeia da Saúde**, que protegerá melhor a saúde dos cidadãos, equipará a UE e os seus Estados-Membros de meios para uma melhor prevenção e resposta a futuras pandemias e melhorará a resiliência dos sistemas de saúde europeus. Para o efeito, a Comissão adotou, em 11 de novembro de 2020, uma proposta de regulamento relativo às ameaças sanitárias transfronteiriças graves¹¹⁴ para reforçar a proteção da saúde dos europeus e responder coletivamente a crises sanitárias transfronteiriças, juntamente com propostas de prorrogação dos mandatos da Agência Europeia de Medicamentos¹¹⁵ e do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças¹¹⁶.

A Comissão propôs ainda um novo programa da UE para a saúde – **Programa UE pela Saúde**, que apoiará ações destinadas a proteger os cidadãos na União de ameaças sanitárias transfronteiriças graves, aumentar a disponibilidade na União de medicamentos, dispositivos médicos e outros produtos relevantes em situação de crise, contribuir para a acessibilidade dos

ciganos contempla orientações específicas para os Estados-Membros para assegurar que as futuras estratégias preparam-nos melhor para enfrentar crises semelhantes. Os ensinamentos adquiridos com a pandemia também informam a seleção das grandes metas do novo quadro (p. ex., no domínio da habitação e dos serviços essenciais), bem como as medidas sugeridas na proposta de recomendação do Conselho (p. ex., o apoio à inclusão digital e ao ensino à distância para as crianças ciganas).

¹¹¹ Para mais informações, ver: Coronavírus: a solidariedade europeia em ação, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_pt.

¹¹² COM(2020) 245 final.

¹¹³ Além disso, a próxima estratégia no domínio farmacêutico para a Europa aborda questões importantes que há décadas têm preocupado os doentes e os sistemas de saúde, como por exemplo a acessibilidade dos medicamentos e a acessibilidade do seu preço, a sustentabilidade dos sistemas de saúde e as situações de escassez de medicamentos. Prevê uma avaliação do atual sistema para permitir a digitalização e inovação, em especial no que respeita a necessidades por suprir, e prevê ações de promoção da competitividade mundial da indústria da UE. Contribuirá para um sistema resistente às crises que assegura o acesso a medicamentos seguros, de elevada qualidade e eficazes em todas as circunstâncias.

¹¹⁴ COM(2020) 727 final.

¹¹⁵ COM(2020) 725 final.

¹¹⁶ COM(2020) 726 final.

seus preços, apoiar a inovação e reforçar os sistemas de saúde e a mão de obra no setor dos cuidados de saúde, nomeadamente por meio da transformação digital.

Desde o início da Comissão de Ursula von der Leyen, a plena aplicação do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** tem sido uma prioridade política. A garantia de que todos os trabalhadores da UE auferem rendimentos que lhes asseguram um nível de vida digno é fundamental para a recuperação, bem como para a construção de economias justas e resilientes, e a existência de salários mínimos tem um papel importante a desempenhar neste contexto. Os salários mínimos são relevantes tanto para os países que dependem exclusivamente de patamares salariais mínimos acordados coletivamente como para os que dispõem de um salário mínimo legal. A proposta da Comissão¹¹⁷ foi adotada em 28 de outubro de 2020. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais será a bússola da recuperação da Europa e o melhor instrumento para garantir que não deixamos ninguém para trás. A Comissão anunciou¹¹⁸ que apresentará um plano de ação ambicioso para assegurar a plena aplicação do Pilar. O plano de ação contribuirá para a recuperação e a resiliência socioeconómicas a médio e a longo prazo, tendo em vista o reforço da justiça social das transições ecológica e digital.

A crise tem também afetado negativamente as vidas dos jovens, o que pode ser parcialmente atenuado por meio da **Garantia para a Juventude**¹¹⁹. Lançada no auge da anterior crise de emprego dos jovens em 2013, a Garantia para a Juventude teve um efeito transformador significativo em muitos Estados-Membros. Desde o seu lançamento, mais de 24 milhões de jovens beneficiaram de uma oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de estágio ou aprendizagem como ponto de partida rumo a uma carreira no futuro. No seu pacote de apoio ao emprego dos jovens de 2020¹²⁰, a Comissão propôs mais medidas para apoiar os jovens no mercado de trabalho, nomeadamente por meio do reforço da Garantia para a Juventude e do alargamento do trabalho de proximidade com os jovens desfavorecidos na UE¹²¹.

¹¹⁷ COM(2020) 682 final.

¹¹⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 14 de janeiro de 2020: «Uma Europa social forte para transições justas», COM(2020) 14 final. Esta iniciativa foi confirmada no Programa de Trabalho da Comissão para 2021.

¹¹⁹ A Garantia para a Juventude constitui um compromisso assumido por todos os Estados-Membros para garantir que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após a perda do emprego ou a saída da educação formal.

¹²⁰ O pacote coordena-se com a Agenda de Competências para a Europa e, em particular, com a proposta da Comissão de uma recomendação do Conselho sobre o ensino e formação profissionais (EFP), que ajudará a conferir às pessoas uma combinação equilibrada de conhecimentos, aptidões e competências que proporcionem uma base sólida para a resiliência, a aprendizagem ao longo da vida, a empregabilidade ao longo da vida, a inclusão social a cidadania ativa e o desenvolvimento pessoal.

¹²¹ COM(2020) 276 final.

Ação 16 – A Comissão executará a estratégia da UE para as vacinas contra a COVID-19 juntamente com os Estados-Membros, concedendo a todos os cidadãos um acesso rápido, equitativo e acessível em termos de preço a estas vacinas. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos com vista à criação de uma sólida União Europeia da Saúde, na qual os Estados-Membros se preparem e respondam em conjunto a crises sanitárias, o material e equipamentos médicos estão disponíveis a preços acessíveis e são inovadores, e os países trabalhem em conjunto para melhorar a prevenção, o tratamento e o acompanhamento de doenças como o cancro.

Ação 17 – A Comissão aumentará o apoio que presta aos cidadãos jovens da UE, nomeadamente os provenientes de grupos desfavorecidos, para ajudá-los a acederem à educação, à formação e, por fim, ao mercado de trabalho por meio do regime reforçado da Garantia para a Juventude.

5.2. A solidariedade em ação para os cidadãos da UE fora da UE

Antes da pandemia, um número cada vez maior de europeus viajava para fora da UE – nomeadamente para destinos remotos¹²². Estima-se que aproximadamente 7 milhões de cidadãos da UE¹²³ viajem para locais ou vivam em locais onde não se encontrem representados¹²⁴. No entanto, nem todos os Estados-Membros da UE dispõem de uma embaixada ou de um consulado em todos os países do mundo. O direito de acesso equitativo à **proteção consular** é um dos direitos específicos que os Tratados conferem aos cidadãos da UE¹²⁵ e constitui um exemplo concreto da solidariedade europeia. Os Estados-Membros devem assistir os cidadãos da UE em países terceiros onde os cidadãos não se encontrem representados nas mesmas condições que assistiriam os seus próprios cidadãos. De acordo com o inquérito do Eurobarómetro Flash n.º 485, aproximadamente três quartos dos inquiridos (76 %) estão cientes deste direito.

Embora a proteção consular seja sobretudo prestada no quotidiano de modo individual a cidadãos da UE em perigo em todo o mundo, existem acontecimentos de maiores dimensões que exigem uma **coordenação ao nível da UE27 e uma ação comum**. Nos últimos anos,

¹²² Muitos cidadãos da UE, nomeadamente cidadãos com dupla nacionalidade, também vivem de forma permanente em países terceiros.

¹²³ SWD (2018) 273 final.

¹²⁴ A expressão «não representado» refere-se aos cidadãos cujo Estado-Membro não disponha de uma embaixada ou de um consulado num país terceiro ou não esteja em condições de prestar efetivamente assistência.

¹²⁵ Este direito é consagrado no artigo 20.º, n.º 2, alínea c), e no artigo 23.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

surgiram diversos acontecimentos que exigiram uma ação comum, nomeadamente desastres naturais, atentados terroristas, situações de perturbação da ordem pública e preparação de eventos desportivos mundiais, mas nunca com a dimensão e complexidade do surto de COVID-19.

Entre fevereiro e maio de 2020, num **esforço de repatriação sem precedentes**, os Estados-Membros, com o apoio da Comissão Europeia e do Serviço Europeu para a Ação Externa, conseguiram trazer de volta aos seus lares mais de meio milhão de cidadãos europeus afetados pelas restrições à deslocação decorrentes da COVID-19 por todo o mundo¹²⁶. A Comissão cofinanciou voos de repatriação conjuntos a partir do orçamento da UE por meio do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia até um máximo de 75 %. Este esforço é um exemplo da solidariedade da UE em ação durante um período difícil, bem como os benefícios da proteção consular enquanto parte dos direitos de cidadania da UE¹²⁷.

Ao organizarem a repatriação dos cidadãos da UE retidos no estrangeiro devido ao surto de COVID-19, os Estados-Membros, acertadamente, **não deram aos cidadãos da UE não representados um tratamento diferente do dado aos cidadãos representados**. Quando havia capacidade de repatriação, todos os cidadãos europeus eram assistidos¹²⁸.

A crise decorrente da COVID-19 tem demonstrado a **necessidade de continuar a reforçar a solidariedade da UE para proteger melhor os cidadãos da UE no estrangeiro**, em particular durante situações de crise. Existem ainda grandes disparidades entre os Estados-Membros no que respeita à sua capacidade de prestar assistência em países terceiros, nomeadamente no que respeita à dimensão das suas redes consulares, ao número de efetivos no local e aos recursos disponíveis para repatriação. Esta situação pode afetar não só os cidadãos da UE não representados, mas também os cidadãos da UE representados se o seu Estado-Membro não tiver condições para lhes prestar atempadamente assistência durante uma situação de crise¹²⁹.

Os ensinamentos adquiridos com a crise evidenciam o importante papel desempenhado pelas delegações da UE que se coordenaram com os Estados-Membros para repatriarem os cidadãos, ajudando a preparar listas de pessoas em voos comerciais e em voos organizados pelos governos da UE. A legislação da UE vigente limita a função das delegações da UE à

¹²⁶ O Serviço Europeu para a Ação Externa criou um grupo de trabalho consular específico para o efeito, que envidou esforços em estreita cooperação com os Estados-Membros e o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE) da Comissão no sentido de coordenar as repatriações.

¹²⁷ Este esforço gozou de uma elevada visibilidade junto dos cidadãos, tendo mais de 60 % dos inquiridos na consulta pública realizada para o presente relatório afirmado que tinham conhecimento dos voos de repatriação que a Comissão Europeia e os Estados-Membros organizaram para os cidadãos da UE que se encontravam em países terceiros quando se deu o surto de COVID-19.

¹²⁸ Esta cooperação consular monumental e historicamente única entre os Estados-Membros da UE e as instituições da UE também beneficiou cidadãos de países parceiros como a Noruega, a Sérvia, a Suíça, a Turquia e o Reino Unido, tendo os seus cidadãos sido repatriados por meio de voos da UE.

¹²⁹ É igualmente necessário ter em conta a saída do Reino Unido da UE, uma vez que este país dispõe de uma grande rede consular e capacidade para prestar assistência em situações de crise.

coordenação e prestação de informações, mas a maioria dos cidadãos da UE¹³⁰ acolheria com agrado uma função mais ativa na prestação de apoio aos cidadãos da UE em dificuldades¹³¹. Como parte da sua prioridade fundamental «Uma Europa mais forte no mundo», a Comissão irá **rever a Diretiva Proteção Consular** para facilitar o exercício do direito de cidadania da União à proteção consular e reforçar a solidariedade da UE para melhor proteger os cidadãos da UE no estrangeiro, sobretudo durante crises. Reforçar-se-ia, assim, a cooperação entre os Estados-Membros e a função de apoio da UE, tirando o melhor partido possível da sua rede única de delegações da UE para prestar assistência aos cidadãos da UE em caso de necessidade, por exemplo, permitindo que organizem voos de repatriação e emitam títulos de viagem provisórios. As delegações da UE devem complementar as redes consulares dos Estados-Membros, em particular em países terceiros onde não esteja representado nenhum Estado-Membro ou estejam representados muito poucos Estados-Membros. Uma vez que não é possível dar resposta a todos estes desafios com base no artigo 23.º do TFUE (proteção consular), a Comissão ponderará igualmente a possibilidade de alargar o direito a proteção consular da cidadania da UE com base no artigo 25.º, n.º 2, do TFUE.

Ação 18 – Em 2021, a Comissão irá rever as regras da UE relativas à proteção consular para melhorar a prontidão da UE e dos Estados-Membros, bem como a capacidade para proteger e prestar apoio aos cidadãos europeus em momentos de crise.

6. Conclusões

A cidadania da UE está no âmago do projeto europeu. Os cidadãos contam com a UE para proteger os seus direitos e acrescentar valor em diversos domínios das suas vidas. A crise sanitária mundial ilustrou novamente a realidade da atual UE, em que a diversidade de ligações transfronteiriças e os efeitos de contágio impõem a necessidade de abordagens europeias comuns para proteger as vidas e os meios de subsistência dos europeus.

Ainda antes da crise decorrente da COVID-19, os novos desafios políticos, sociais e tecnológicos impeliam a uma reconsideração de antigas abordagens e a introdução de novas ações para proteger e aumentar a capacidade de exercício dos três principais direitos dos cidadãos da UE: a livre circulação; a participação em eleições livres e equitativas; e a

¹³⁰ No Eurobarómetro de 2020, mais de nove em cada dez inquiridos (92 %) consideravam que, caso se encontrassem num país terceiro onde não existisse um consulado ou uma embaixada do seu próprio país e necessitassem de ajuda, prefeririam em alternativa obter ajuda de uma delegação da UE.

¹³¹ Do mesmo modo, a consulta pública realizada para o presente relatório demonstrou que aproximadamente 90 % dos inquiridos apoiavam a ideia de que as delegações da UE deveriam poder prestar assistência aos cidadãos da UE em países terceiros, se necessário.

proteção consular fora da UE. No entanto, tal como espelhado no presente relatório, o conceito de cidadania da UE e as ações da UE centradas no cidadão têm um maior alcance.

A Comissão avalia e acompanha continuamente a situação nos Estados-Membros e atua em conformidade com os Tratados da UE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Nos próximos anos, a Comissão apresentará medidas legislativas num conjunto de domínios para colmatar lacunas e aumentar a segurança jurídica para os cidadãos no exercício dos seus direitos. Noutros domínios, o exercício pleno dos direitos dos cidadãos não depende somente da legislação, mas também da sua aplicação, que alteraria o contexto, permitindo aos cidadãos beneficiarem plenamente do espírito desses direitos. Nestes domínios, o presente relatório apresenta propostas de ações por meio das quais a Comissão envidará esforços no sentido alcançar as alterações necessárias.

A Comissão está empenhada em executar as ações constantes do presente relatório. Para o efeito, envidará esforços em parceria com outras entidades – as instituições da UE, os Estados-Membros, as autoridades locais e regionais, a sociedade civil e, sobretudo, os próprios cidadãos.

Anexo relativo ao seguimento dado às ações anunciadas no Relatório de 2017 sobre a Cidadania da UE

Prioridade para 2017-2019	Ações
Promover os direitos conferidos pela cidadania da UE e os valores comuns da UE	
1. Realizar em 2017 e 2018 uma campanha de informação e de sensibilização à escala da UE sobre os direitos de cidadania da União , incluindo a proteção consular e os direitos eleitorais, antes das eleições europeias de 2019.	• Para apoiar a participação eleitoral e capacitar os cidadãos na tomada de decisões esclarecidas antes das eleições para o Parlamento Europeu em maio de 2019, a Comissão, em estreita cooperação com o Parlamento Europeu, realizou campanhas de informação e comunicação, nomeadamente sobre as atividades da UE, as medidas a tomar para votar e a melhor forma de participar. Estas campanhas foram proativas e multilingues com uma dimensão local considerável e prestaram informações sobre os prazos e os locais de inscrição e todas as etapas práticas necessárias. • No verão de 2018, a Comissão (Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores) realizou uma campanha nas redes sociais para informar os cidadãos da UE em viagem sobre o respetivo direito a proteção consular no estrangeiro. A campanha assinalou o início da aplicação da diretiva da UE relativa à proteção consular.
2. Tomar medidas para reforçar o Serviço Voluntário Europeu e promover as vantagens e a integração do voluntariado no ensino. Convidar, até 2020, os primeiros 100 000 jovens europeus a ser voluntários no Corpo Europeu de Solidariedade , proporcionando-lhes a oportunidade de adquirir novas competências e experiências úteis, dar um importante contributo à sociedade de toda a UE e adquirir uma experiência inestimável e competências apreciáveis no início das suas carreiras.	• O Regulamento (UE) 2018/1475 que estabelece o regime jurídico do Corpo Europeu de Solidariedade entrou em vigor em outubro de 2018. O regulamento estabelece o quadro jurídico para que os jovens se voluntariem ou trabalhem em projetos de beneficência na Europa ao abrigo do Corpo Europeu de Solidariedade.
3. Preservar a essência da cidadania da UE e dos valores que lhe são inerentes; Produzir um relatório sobre os regimes nacionais de concessão da cidadania europeia aos investidores , descrevendo a ação da Comissão neste domínio e a legislação e práticas nacionais em vigor e fornecendo algumas orientações aos Estados-Membros.	• Em janeiro de 2019, a Comissão adotou o seu relatório sobre os regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores (COM(2019) 12 final). Trata-se do primeiro estudo factual exaustivo sobre todos os regimes de concessão de cidadania e concessão de residência («visto Gold») a investidores na UE. O relatório enumera as práticas existentes e identifica certos riscos que esses regimes implicam para a UE, nomeadamente em termos de segurança, branqueamento de capitais, evasão fiscal e corrupção. A Comissão continua a acompanhar as questões mais amplas em matéria de conformidade com a legislação da UE decorrentes destes regimes. • Em maio de 2018, o Conselho adotou uma recomendação relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino. A recomendação visa promover um sentimento de pertença – transmitindo valores comuns, praticando a educação inclusiva e ensinando sobre a UE e os seus Estados-Membros para ajudar a reforçar o sentimento de pertença a uma escola, a uma comunidade local, a um país e também à família da UE. Também em maio de 2018, integrada no primeiro pacote com vista à concretização do

	Espaço Europeu da Educação, o Conselho adotou uma recomendação sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, que inclui uma competência relacionada com a cidadania. • Em novembro de 2019, a Comissão (Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura) lançou o prémio Jan Amos Comenius, que recompensa escolas de ensino secundário que utilizem métodos criativos para ensinar aos seus alunos matérias relativas à União Europeia. • Em 2017, 2018 e 2019, a Comissão (Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura) implantaram o Prémio Altiero Spinelli para atividades de sensibilização, que recompensou obras de relevo que melhoram a compreensão da UE por parte dos cidadãos e a sensibilização dos cidadãos para a UE.
Promover e melhorar a participação dos cidadãos na vida democrática da UE	
1. Intensificar os Diálogos com os Cidadãos e incentivar os debates públicos com vista a aumentar o conhecimento geral do impacto da UE na vida quotidiana dos cidadãos e a fomentar um intercâmbio de opiniões com os cidadãos.	• De 2014 até às eleições para o Parlamento Europeu em maio de 2019, foram organizados aproximadamente 1 800 Diálogos com os Cidadãos em mais de 635 locais, reunindo aproximadamente 200 mil cidadãos de todas as nacionalidades, idades, raças, religiões e opiniões políticas. Todos os membros da Comissão participaram ativamente nestes diálogos, que ajudaram os cidadãos a compreender como funcionam as políticas da UE junto dos cidadãos, num esforço que visa aumentar a sua interação com altos decisores políticos na Comissão, bem como a sua participação na democracia da UE em sentido mais amplo.
2. Apresentar um relatório sobre a aplicação da legislação da União em matéria de eleições locais , a fim de assegurar que os cidadãos da UE possam exercer efetivamente os seus direitos de voto a nível local.	• Em fevereiro de 2018, cumprindo os compromissos assumidos no relatório de 2017 sobre a cidadania da UE, a Comissão publicou um relatório (COM(2018) 044 final) sobre o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da UE se viverem noutro Estado-Membro da UE. O relatório fez um balanço do exercício destes direitos pelos referidos cidadãos «móveis» desde 2012 e indicou vias para melhorar o conhecimento sobre a respetiva participação democrática, informar os cidadãos sobre este direito e sensibilizá-los para o mesmo, facilitar o processo de votação e dialogar com as partes interessadas para ajudar a alcançar estes objetivos. Este relatório apresentou as práticas dos Estados-Membros em matéria de promoção da participação democrática dos cidadãos.
3. Promover boas práticas que ajudem os cidadãos a votar e a ser candidatos nas eleições europeias , incluindo no que se refere à manutenção do direito de voto quando se mudam para outro Estado-Membro e o acesso transnacional às notícias de natureza política, a fim de promover a afluência às urnas e a ampla participação democrática na perspetiva das eleições europeias de 2019.	• Em fevereiro de 2018, a Comissão publicou uma recomendação sobre o reforço da natureza europeia das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e da eficácia do processo eleitoral (C (2018)900 final). Nela se incentivava as autoridades nacionais competentes a promoverem o exercício dos direitos eleitorais dos grupos sub-representados, incluindo as pessoas com deficiência, e, de modo geral, apoiarem um processo eleitoral democrático e fomentarem uma grande afluência às urnas. • As mesmas autoridades nacionais foram igualmente incumbidas da identificação, com base nas experiências dos Estados-Membros, das melhores práticas em matéria de identificação, redução e gestão dos riscos que os ataques informáticos e as campanhas de desinformação comportam para o processo eleitoral. Em abril de 2018, a Comissão

	organizou um evento para facilitar esta incumbência, que se centrou num intercâmbio programado de práticas entre os Estados-Membros e que incluiu apresentações sobre a melhor forma de aumentar a participação de cidadãos com deficiência enquanto candidatos. • Em setembro de 2018, integrando os esforços em sentido mais amplo no sentido de assegurar eleições livres e equitativas, a Comissão adotou um pacote em matéria de eleições, que incluiu uma comunicação e uma recomendação, nas quais se incentiva os Estados-Membros a estabelecerem redes nacionais para as eleições, que envolvam autoridades nacionais com competência em matéria eleitoral e autoridades incumbidas do controlo e da aplicação das regras relacionadas com atividades em linha relevantes para o contexto eleitoral. As redes nacionais de cooperação para as eleições nomearam pontos de contacto para participarem numa rede europeia de cooperação para as eleições, que serve de plataforma de alerta sobre ameaças, intercâmbio de boas práticas, debate de soluções comuns para desafios identificados e para incentivar à realização de atividades e projetos comuns entre as redes nacionais. • Em novembro de 2018, a Comissão dedicou o seu Colóquio anual sobre Direitos Fundamentais ao tema da democracia na UE. O colóquio reuniu altos representantes dos governos dos Estados-Membros, de organizações internacionais, do setor privado, do meio académico e da sociedade civil para debater: i) a questão da participação democrática e da representação política dos cidadãos da UE no debate democrático; ii) a função da sociedade civil numa democracia dinâmica; e iii) a importância de informações transparentes e de confiança num debate democrático esclarecido e inclusivo e em eleições seguras. • A Comissão incentivou ainda à promoção dos direitos dos cidadãos da UE a nível local, graças ao financiamento do programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» e por meio de eventos, como, por exemplo, a Semana Europeia das Regiões e dos Municípios.
Simplificar a vida quotidiana dos cidadãos da UE	
1. Apresentar uma proposta relativa à criação de um «Portal Digital Único», a fim de proporcionar aos cidadãos um fácil acesso em linha a serviços de informação, assistência e resolução de problemas e a possibilidade de efetuarem em linha os procedimentos administrativos em situações transnacionais, estabelecendo a ligação entre conteúdos e serviços relevantes a nível nacional e da UE sem interrupções, centrados no utilizador e de fácil utilização. Além disso, avaliar a redução da burocracia nas administrações nacionais, exigindo que os cidadãos forneçam os seus dados apenas uma vez.	• O Regulamento (UE) 2018/1724 relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012, entrou em vigor em 11 de dezembro de 2018. A nova plataforma está totalmente integrada no portal «A sua Europa» e dá acesso a procedimentos e informações em linha, bem como assistência e serviços de resolução de problemas a pessoas e empresas.
2. Facilitar e promover as viagens multimodais à escala da UE, a fim de tornar a mobilidade dos cidadãos da União mais	• O Regulamento Delegado (UE) 2017/1926 da Comissão, de 31 de maio de 2017, que complementa a Diretiva 2010/40/UE relativa aos sistemas de transporte inteligentes proporciona um

eficiente e mais amigável do utilizador, através da especificação, a nível da UE, de serviços de informação sobre viagens multimodais e da melhoria da interoperabilidade e compatibilidade dos sistemas e serviços.	enquadramento para melhorar a prestação de serviços de informação de viagens multimodais à escala da UE. O regulamento estabeleceu os requisitos necessários para dar precisão aos serviços de informação de viagens multimodais à escala da UE e para disponibilizá-los além-fronteiras. O regulamento estabelece as especificações necessárias para garantir a acessibilidade, o intercâmbio e a atualização dos dados normalizados de viagem e de tráfego, bem como o cálculo distribuído de percursos na perspetiva da prestação de serviços de informação de viagens multimodais na UE. • O ano de 2018 foi designado o «ano da multimodalidade» – um ano durante o qual a Comissão destacou a importância da multimodalidade para o sistema de transportes da UE, organizando diversos eventos destinados a promover o funcionamento do setor dos transportes enquanto um «sistema» plenamente integrado.
Reforçar a segurança e promover a igualdade	
1. No primeiro trimestre de 2017, concluir o estudo sobre as opções de intervenção da UE para melhorar a segurança dos documentos de identidade e de residência dos cidadãos da UE que residem noutro Estado-Membro e dos membros das suas famílias não pertencentes à UE. A Comissão avaliará as próximas medidas a tomar, as opções e os seus impactos tendo em vista uma eventual iniciativa legislativa até ao final de 2017.	• O Regulamento (UE) 2019/1157, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação entrou em vigor em 1 de agosto de 2019 e será aplicável a partir de 2 de agosto de 2021. O regulamento visa ajudar os cidadãos móveis da UE e os seus familiares a exercerem os seus direitos da UE à livre circulação aumentando a fiabilidade e aceitação dos seus documentos em situações transfronteiriças. Ao mesmo tempo, visa reforçar a segurança europeia colmatando lacunas de segurança decorrentes de documentos inseguros. • Os elementos de segurança dos bilhetes de identidade serão alinhados com os constantes dos passaportes, uma vez que ambos os tipos de documentos de viagem contêm um chip sem contacto muito seguro, com fotografia e impressões digitais do titular. Os Estados-Membros começarão a emitir os novos bilhetes de identidade em 2021. Todos os novos bilhetes de identidade terão de cumprir as novas normas de segurança.
2. Em 2017, avaliar a forma de modernizar as normas relativas aos títulos de viagem provisórios para os cidadãos de países da UE não representados, designadamente os elementos de segurança do modelo uniforme da UE, a fim de garantir que os cidadãos possam exercer efetivamente o direito à proteção consular.	• A Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho, de 18 de junho de 2019, que cria um título de viagem provisório da UE e que revoga a Decisão 96/409/PESC entrou em vigor em 10 de julho de 2019. A diretiva visa tornar o documento mais seguro e racionalizar os procedimentos aplicáveis. • A diretiva atualiza as regras, o formato e os elementos de segurança do título de viagem provisório (TVP) da UE. Simplifica as formalidades para cidadãos não representados da UE em países terceiros cujo passaporte ou documento de viagem tenha sido extraviado, furtado ou destruído, para assegurar que lhes é fornecido um título de viagem provisório por outro Estado-Membro, que lhes permita regressar a casa. A diretiva permite, por conseguinte que os cidadãos da UE não representados exerçam facilmente e mais eficazmente o seu direito a proteção consular. A diretiva também procura garantir a coerência entre os procedimentos e as condições específicas de emissão de TVP da UE, bem como as regras gerais de coordenação e medidas de cooperação que visam

	facilitar a proteção consular de cidadãos da UE não representados em países terceiros.
3. Realizar, em 2017, uma campanha para combater a violência contra as mulheres e apoiar ativamente a adesão da UE à Convenção de Istambul, juntamente com os Estados-Membros, e apresentar propostas para fazer face aos desafios que a conciliação entre a vida profissional e familiar coloca às famílias que trabalham.	• Em 2017, a então Comissária Věra Jourová lançou o «Ano de ações específicas de combate à violência contra as mulheres», para sensibilizar para a violência contra as mulheres, facilitar a colaboração nacional e transfronteiriça, prestar informações e educar sobre esse tema. Por exemplo, foram disponibilizados 15 milhões de EUR a 12 autoridades nacionais e 32 projetos de base dedicados ao combate à violência contra a mulheres na UE. A comunicação Non.No.Nein. da Comissão Europeia – com a etiqueta #SayNoStopVAW – dinamizaram as ações específicas, tendo sido desenvolvidos novos instrumentos de comunicação até ao final de 2018. • A Diretiva (UE) 2019/1158, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho entrou em vigor em 1 de agosto de 2019. A diretiva visa aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e a utilização de licenças relacionadas com a família e os regimes de trabalho flexíveis. O novo ato proporciona ainda oportunidades para a concessão aos trabalhadores de licenças de prestação de cuidados a familiares que necessitem de apoio. Esta legislação significa que os progenitores e os cuidadores poderão mais facilmente conciliar as suas vidas profissionais com as suas vidas familiares e as empresas serão beneficiadas devido ao facto de terem trabalhadores mais motivados.
4. Desenvolver ações visando melhorar a aceitação social das pessoas LGBTI na UE mediante a aplicação da lista de medidas destinadas a promover a igualdade dessas pessoas e apoiar ativamente a conclusão das negociações sobre a proposta de diretiva horizontal de luta contra a discriminação.	• A Comissão tem apoiado todas as Presidências do Conselho desde 2008 na promoção da proposta de uma Diretiva Igualdade de Tratamento. No entanto, a proposta continua retida no Conselho, onde é necessária uma decisão por unanimidade. • Em 22 de junho de 2018, a Comissão adotou uma recomendação relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento, a fim de assegurar que os organismos nacionais para a igualdade de tratamento são independentes e eficazes. A recomendação estabelece normas mínimas para os mandatos dos organismos para a igualdade de tratamento; a sua independência; a sua eficácia, nomeadamente a existência de recursos suficientes e poderes adequados; e a arquitetura institucional a nível nacional para a igualdade de tratamento. • Em abril de 2019, a Comissão publicou uma comunicação (COM(2019) 186), que destacava as lacunas na proteção e apresentava formas para facilitar o processo de decisão no domínio da não discriminação por meio da votação por maioria qualificada reforçada e do processo legislativo ordinário. • Em outubro de 2019, a Comissão publicou o Eurobarómetro Especial n.º 493 – «Discriminação na UE» –, que contém dados dos Estados-Membros relativos à aceitação social das pessoas LGBTI e às perceções sobre a discriminação com base na orientação sexual, na identidade de género e nas características sexuais.

	O apoio às relações LGBTI tem aumentado na UE, de modo geral, mas varia consideravelmente entre os Estados-Membros da UE. • A Comissão tem igualmente promovido a igualdade por meio de atividades educativas, culturais, desportivas e da juventude, nomeadamente por meio do plano de ação digital de 2018, que inclui uma medida de apoio às raparigas (com idades entre 12 e 18 anos) no desenvolvimento de competências digitais e empresariais por meio seminários educativos específicos em cooperação com o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia. A medida prosseguirá e será alargada no novo Plano de Ação (2021-2027). Do mesmo modo, integrando o Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e da Formação (EF 2020), existe um grupo de trabalho específico para a promoção dos valores comuns e da educação inclusiva que reúne peritos dos Estados-Membros para que possam proceder a um intercâmbio de boas práticas em temas como os direitos das pessoas LGBTI, a disparidade de género e a integração de migrantes e refugiados.
--	---