



Universidade do Minho
Escola de Direito

**ANUÁRIO PUBLICISTA DA ESCOLA DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DO MINHO**

Tomo I, Ano de 2012 – RESPONSABILIDADE E CIDADANIA

**ESCOLA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS PÚBLICAS**

BRAGA 2012

**ANUÁRIO PUBLICISTA DA ESCOLA DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DO MINHO**

Tomo I, Ano de 2012 – RESPONSABILIDADE E CIDADANIA

Título:

Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho – Tomo I, Ano de 2012
– Responsabilidade e Cidadania

Coordenação:

Joaquim Freitas da Rocha

Edição:

Departamento de Ciências Jurídicas Públicas
Escola de Direito da Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga

Telefone: 253 601 800 / 253 601 801

Fax: 253 601 809

e-mail: sec@direito.uminho.pt

URL: <http://www.direito.uminho.pt>

ISBN: 978-989-97970-0-0

Data: Novembro de 2012

() Esta publicação segue as regras do novo acordo ortográfico, salvo indicação contrária a expressa dos autores*

A cidadania como instrumento de inclusão

Significado e alcance da promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia

Patrícia Jerónimo

O desenvolvimento da política europeia comum em matéria de imigração e asilo teve sempre subentendida a necessidade de temperar o carácter inevitavelmente restritivo das regras relativas à admissão dos nacionais de países terceiros no território dos Estados Membros com medidas dirigidas à boa integração desses nacionais nas respectivas sociedades de acolhimento¹. A lógica “securitária”² não deixou, por certo, de prevalecer, corroborando a ignominiosa imagem de uma “Europa fortaleza”³, mas o discurso oficial mantém, até hoje, a questão da integração dos nacionais de países terceiros no topo da agenda política, como bem demonstram os sucessivos Programas de Tampere (1999)⁴, da Haia (2005)⁵ e de Estocolmo (2010)⁶. O Tratado de Lisboa, entretanto, introduziu uma menção expressa à integração dos nacionais de países terceiros, no art. 79.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁷, “constitucionalizando” este assunto.

Entre os instrumentos de integração ensaiados na última década avulta o conceito de cidadania cívica (*civic citizenship*), cunhado pela Comissão Europeia, na sua comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, de 2000⁸, e concebido

¹ Cf. PEERS, Steve – “Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law”, in *Common Market Law Review*, 35, 1998, pp. 1236-1238.

² Cf. HUYSMANS, Jef – “The European Union and the Securitization of Migration”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 5, 2000, pp. 752-753 e 756-762.

³ Cf. GEDDES, Andrew – *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000, pp. 6, 15-17 e 26-27; CRAIG, Paul e BÚRCA, Gráinne de – *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 752.

⁴ Definido pelas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, de Outubro de 1999. O texto das conclusões está disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm [21.04.2012].

⁵ Plano de Acção do Conselho e da Comissão de Aplicação do Programa da Haia sobre o Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia, in *Jornal Oficial da União Europeia* (JO) C 198, de 12.08.2005.

⁶ Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos, in *JO* C 115, de 04.05.2010.

⁷ Nos termos deste preceito, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados Membros destinada a fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território, excluindo-se qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados Membros. *JO* C 83, de 30.03.2010.

⁸ COM (2000) 757 final, de 22.11.2000.

como forma de assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados Membros, através do reconhecimento a estes indivíduos de direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos da União (um dos *marcos de Tampere*). A designação é equívoca, na medida em que parece aludir às “virtudes cívicas”, associadas à participação responsável dos cidadãos na *res publica*, quando o que se pretende é descrever um *status* intermédio entre cidadão e estrangeiro, a partir de uma aceção de cidadania mais inclusiva do que aquela que resulta da equiparação entre cidadania e nacionalidade⁹. Para além disso, os termos em que o novo conceito foi apresentado pela Comissão são extremamente vagos, não sendo muito claro se o que está em causa é o estabelecimento de um estatuto jurídico autónomo, a coexistir com a cidadania dos Estados Membros e com a cidadania da União, ou se se trata sobretudo de uma referência genérica ao conjunto de direitos e deveres a reconhecer pelos Estados Membros aos seus imigrantes de longa duração¹⁰. A tratar-se de um estatuto jurídico autónomo, como defendido por Rainer Bauböck¹¹, também não é claro se se tratará de um estatuto provisório, prévio à naturalização, ou de um estatuto permanente, e, neste caso, se o estatuto será conferido pelas autoridades dos Estados Membros ou, como admite Bernhard Perchinig, directamente pelas instituições da União Europeia¹².

⁹ A designação *civic citizenship* é comumente traduzida como *cidadania cívica* e é essa a tradução que preferimos e adoptamos no texto. Importa, no entanto, ter presente que, na versão portuguesa dos textos das comunicações da Comissão Europeia que introduziram o conceito, e que analisaremos *infra*, *civic citizenship* aparece traduzida como *cidadania civil*, provavelmente por influência das traduções alemã e francesa desses textos, que usam os termos *Zivilbürgerschaft* e *citoyenneté civile*. Entendemos que, à semelhança do que se passa com a alternativa *civic citizenship/civil citizenship*, não existem vantagens, do ponto de vista da clareza e rigor conceptual, em optar pela designação *cidadania civil*, desde logo, porque o conceito avançado pela Comissão Europeia não engloba apenas direitos civis e sociais, mas também direitos políticos. Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, in Rita Süßmuth e Werner Weidenfeld (eds.), *Managing Integration: The European Union’s Responsibilities towards Immigrants*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2005, p. 126.

¹⁰ A utilização da expressão com o segundo destes sentidos pode encontrar-se nos estudos promovidos pelo Migration Policy Institute e pelo British Council, em que a *cidadania cívica* serve para designar um conjunto de políticas em matéria de integração de imigrantes, incluindo aspectos como direitos de residência, reagrupamento familiar, naturalização e combate à discriminação. Cf. NIESSEN, Jan, PEIRO, María José e SCHIBEL, Yongmi – *Civic Citizenship and Immigrant Inclusion. A Guide for the Implementation of Civic Citizenship Policies*, Bruxelas, Migration Policy Group, 2005; GEDDES, Andrew, et al. – *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, Bruxelas, British Council Brussels, 2005.

¹¹ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, p. 122.

¹² Cf. PERCHINIG, Bernhard – “EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals”, in Rainer Bauböck (ed.), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdão, Amsterdam University Press, 2006, p. 82. Esta hipótese será, certamente, aliciante do ponto de vista da autonomização de um estatuto de cidadania supranacional, mas não tem apoio nas propostas da Comissão, que analisaremos *infra* e que expressamente situam o desenvolvimento do conceito de cidadania cívica ao nível dos Estados Membros.

Apesar de tudo, o conceito tinha (e poderá ter ainda) potencial para reconfigurar os modelos de pertença na União Europeia e aproximar o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros daquele de que gozam os cidadãos dos Estados Membros no seu país de origem e quando se deslocam no espaço da União¹³. Necessário é que haja vontade política nesse sentido, o que não se tem verificado. Depois de ter servido de inspiração¹⁴ ao estatuto de residente de longa duração, instituído pela Directiva 2003/109/CE, de 25 de Novembro¹⁵, a cidadania cívica perdeu *momentum* e a expressão caiu praticamente em desuso nos meios políticos europeus¹⁶. O *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais*, elaborado em nome da Comissão Europeia, continua a fazer-lhe referência, em termos muito genéricos¹⁷, mas a própria Comissão parece ter abandonado o conceito¹⁸. Agora, a palavra de ordem é *cidadania europeia activa*, a fórmula escolhida para designar a mais recente tentativa de cativar os cidadãos da União, incentivando a sua interacção com as instituições europeias e, de um modo geral, o seu envolvimento nas reflexões e debates sobre a construção da União Europeia¹⁹. As medidas adoptadas neste domínio dirigem-se, em primeira linha, aos cidadãos da União, ainda que sejam pontualmente alargadas a todos os residentes²⁰. Não está em causa, de resto, a atribuição de direitos ou sequer a imposição de deve-

¹³ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, pp. 124-125.

¹⁴ Cf. VITORINO, António – “Uma Política Comum de Imigração”, in AAVV, *I Congresso Imigração em Portugal (Diversidade, Cidadania, Integração)*, Porto, ACIME, 2004, p. 36.

¹⁵ Directiva 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. JO L 16, de 23.01.2004.

¹⁶ É possível encontrar referências à cidadania cívica no Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório de 2010 sobre a cidadania da União, mas aqui com um sentido muito diferente do pretendido pela Comissão Europeia, já que o que parece estar em causa é a facilitação da livre circulação de cidadãos da União e respectivos familiares oriundos de países terceiros, através de uma maior divulgação dos direitos de livre circulação dos cidadãos da União junto da população. JO C 166, de 07.06.2011.

¹⁷ O *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais* (2010) está disponível em http://www.migpolgroup.com/public/docs/173.Integration_Handbook_III_15.04.10_PT.pdf [25.04.2012].

¹⁸ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union”, in *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, n.º 2, 2007, p. 472.

¹⁹ Decisão do Conselho, de 26 de Janeiro de 2004, que estabelece um programa de acção comunitária para a promoção da cidadania europeia activa (participação cívica), JO L 30, de 04.02.2004; Decisão n.º 1904/2006/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, que institui para o período 2007-2013 o programa “Europa para os cidadãos”, destinado a promover a cidadania europeia activa, JO L 378, de 27.12.2006.

²⁰ A Decisão n.º 1983/2006/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008), dispôs expressamente que, para os seus efeitos, “a noção de ‘cidadania europeia activa’ deve abranger não só os cidadãos da UE na acepção do art. 17.º do Tratado CE, mas também qualquer pessoa que viva a título permanente ou temporário na UE”. A Decisão n.º 1904/2006/CE, relativa ao programa “Europa para os cidadãos”, pode ler-se que, “[para] aproximar a Europa dos seus cidadãos e lhes permitir participar plenamente na construção de uma Europa cada vez mais unida, é necessário chegar a todos os nacionais e residentes legais nos países participantes e implicá-los em intercâmbios e acções de cooperação transnacionais, contribuindo assim para fomentar um sentimento de partilha de ideais europeus comuns” (itálicos nossos). O *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais* também usa a noção de *cidadania activa*, como “forma não jurídica de cidadania”, associando-a à participação dos indivíduos na sociedade civil, na comunidade e na vida política,

res, apesar da importância dada à participação cívica dos cidadãos²¹. A cidadania activa não substitui, por isso, a cidadania cívica, tal como este conceito foi proposto pela Comissão Europeia no início da década passada.

Resta saber se ainda valerá a pena resgatar esta ideia, cujo potencial ficou em larga medida por cumprir, ou se não será preferível deixá-la cair por completo, atentos os conhecidos obstáculos à sua viabilização política e jurídica. É o que nos propomos averiguar, a partir de uma análise dos termos em que a cidadania cívica foi apresentada nas comunicações da Comissão Europeia e de uma sua comparação com a cidadania da União (o estatuto jurídico de referência) e com a tutela assegurada aos nacionais de países terceiros pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pelo estatuto de residente de longa duração.

1. A apresentação do novo conceito

O Conselho Europeu, reunido em Tampere, em Outubro de 1999, afirmou a necessidade de a União garantir o tratamento equitativo (*fair treatment*) dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados Membros, argumentando que proceder de outra forma seria contrário à “tradição europeia”. Um tratamento equitativo – disse-se então – exigiria uma política de integração vigorosa, apta a assegurar a estes indivíduos direitos e deveres comparáveis dos cidadãos da União, para além de reforçar as medidas de combate à discriminação na vida económica, social e cultural e de combate ao racismo e à xenofobia.

Desenvolvendo a primeira ideia, o Conselho Europeu observou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deve ser aproximado do dos nacionais dos Estados Membros e acrescentou que uma pessoa, que tenha residido legalmente num Estado Membro por um certo período de tempo e possua uma autorização de residência prolongada, deve beneficiar, no Estado Membro de residência, de um conjunto de direitos uniformes, tão próximos quanto possível²² dos titulados pelos cidadãos da União. Como exemplos, o Conse-

com o objectivo de contribuir para a formação de um capital social colectivo, a partir da partilha de valores comuns como os direitos humanos, a democracia e a compreensão intercultural (pp. 108 e 128).

²¹ Também aqui, os cidadãos da União continuam a ser tratados sobretudo como consumidores, que importa aliciar, sem sobrecarregar. Cf. WEILER, Joseph H. H. – “The European Union belongs to its citizens: Three modest proposals”, in *European Law Review*, 22, 2, 1997, p. 152.

²² O rascunho inicial das conclusões do Conselho Europeu ia mais longe, usando a fórmula “direitos iguais”. De qualquer modo, as conclusões de Tampere não deixaram de ser bastante arrojadas, tendo em conta que, ao tempo, a legislação da maioria dos Estados Membros discriminava abertamente contra os nacionais de países terceiros. Cf. BAUBÖCK, Rainer, *et al.* – “Migrants’ Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation”, in

lho Europeu referiu o direito a residir, estudar ou trabalhar, como subordinado ou por conta própria, e o direito a não ser discriminado em relação aos cidadãos do Estado de residência. O Conselho Europeu disse ainda subscrever o objectivo de proporcionar aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração a oportunidade de obter a nacionalidade do Estado Membro em que residam.

Em linha com as conclusões de Tampere, a Comissão Europeia apresentou, em Novembro de 2000, a comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração. Sublinhando o facto de a integração dos imigrantes ser um processo de longa duração, que requer a adaptação, tanto da parte do imigrante, como da sociedade de acolhimento, a Comissão defendeu, como princípio subjacente à política comum de imigração, que as pessoas regularmente admitidas deviam gozar, em termos gerais, dos mesmos direitos e obrigações que os nacionais dos Estados Membros (sobretudo no tocante às condições de trabalho e de residência), ainda que esses direitos e obrigações pudessem ser graduais e relacionados com o período de estada previsto nas respectivas condições de entrada.

Neste contexto, a Comissão avançou o conceito de *cidadania cívica*, que explicou como “incluindo um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais”, a reconhecer, “num determinado Estado Membro”, aos nacionais de países terceiros, para facilitar a sua integração na sociedade de acolhimento e, porventura, constituir um primeiro passo no sentido da aquisição da nacionalidade desse Estado. A Comissão propôs que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros fosse baseado numa concessão gradual de blocos de direitos e deveres – semelhantes aos dos nacionais, mas diferenciados em função do período de estada – até culminar na obtenção do estatuto de residente permanente e, a longo prazo, eventualmente, na concessão de “uma forma de cidadania cívica”, fundada nos Tratados e inspirada pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A Comissão voltaria a este ponto em duas comunicações posteriores – a comunicação relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração, de 2001²³, e a comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, de 2003²⁴. O texto de 2001 limitou-se a insistir na necessidade de examinar “a validade do conceito de cidadania cívica através da definição dos direitos e responsabilidades que garantam o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes”, mas, em 2003, a Comissão foi mais longe, explicando que a cidadania cívica garantiria um conjunto

Rinus Penninx, Maria Berger e Karen Kraal (eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amesterdão, Amsterdam University Press, 2006, p. 84.

²³ COM (2001) 387 final, de 11.07.2001.

²⁴ COM (2003) 336 final, de 03.06.2003.

comum de direitos e obrigações fundamentais dos imigrantes (incluindo direitos de participação política), a conceder de forma gradual, ao longo de um dado número de anos, de modo a permitir que os imigrantes fossem tratados da mesma forma que os nacionais do Estado Membro de residência, sem terem necessidade de adquirir a nacionalidade desse Estado.

A Comissão reconheceu que a aquisição da nacionalidade do Estado Membro de residência não tem de ser o objectivo principal do processo de integração e também que a naturalização não evita, por si só, os problemas decorrentes da discriminação e da exclusão social. Isso não a impediu, no entanto, de afirmar que a cidadania cívica pode ser um passo para a obtenção da nacionalidade do Estado Membro de residência e que o acesso à nacionalidade facilita a integração, por habilitar os seus portadores a uma participação plena, *de jure*, na vida política, cívica, cultural, social e económica do Estado Membro e, desse modo, encorajar o sentimento de pertença à vida nacional. Pressupondo ser “conveniente que os imigrantes se tornem cidadãos”, a Comissão disse ser razoável relacionar o acesso à cidadania com a duração da estada no país e facultar aos “imigrantes de segunda/terceira geração” o acesso automático ou semi-automático à cidadania do Estado de residência. A Comissão recomendou ainda que o processo de naturalização fosse rápido, seguro e incondicional, baseado em critérios claros, exactos e objectivos, e susceptível de controlo judicial.

À semelhança dos textos anteriores, a Comissão apontou a Carta dos Direitos Fundamentais como enquadramento básico para a cidadania cívica, chamando a atenção para o facto de alguns dos direitos previstos na Carta serem conferidos a todas as pessoas legalmente residentes na União. Entre os direitos a englobar pela cidadania cívica, a Comissão destacou os direitos de participação política, por entender que a concessão de direitos políticos aos imigrantes residentes de longa duração é importante para o processo de integração destes indivíduos nas respectivas sociedades de acolhimento²⁵. Depois de observar que vários Estados Membros reconhecem o direito de voto nas eleições locais a todos os residentes legais, verificadas certas condições, a Comissão disse ser óbvio que, numa perspectiva de apoio à integração, o direito de voto nas eleições locais deve decorrer da residência permanente e não da nacionalidade, acrescentando que os Tratados deveriam fornecer a base para essa solução.

²⁵ Esta ideia já fora afluada na comunicação de 2000, ainda que de forma muito superficial. Aí se pode ler que a “concessão da igualdade respeitante às condições de trabalho e acesso aos serviços, *juntamente com a atribuição de direitos cívicos e políticos aos migrantes residentes de longa duração*, implica responsabilidades e promove a integração” (itálicos nossos).

Em suma, a cidadania cívica é apresentada como um conjunto de direitos e deveres, a reconhecer, em toda a União, aos nacionais de países terceiros ao cabo de um período de residência no território de um dos Estados Membros. Mais do que um instrumento para facilitar a integração, a cidadania cívica parece constituir um prémio à integração²⁶, na medida em que tem pressuposta a prévia aquisição de uma autorização de residência permanente e a progressiva titularidade de blocos de direitos, em condições de igualdade com os nacionais do Estado Membro de residência, à medida do prolongamento da estada. A cidadania cívica agrega todos os direitos previamente adquiridos e outros a definir por referência à Carta dos Direitos Fundamentais, devendo incluir direitos de participação política, pelo menos a nível local, e podendo incluir o direito à aquisição da nacionalidade do Estado de residência.

Como já observado, não é muito claro se a cidadania cívica foi originariamente concebida como um estatuto jurídico autónomo, a titular exclusivamente pelos nacionais de países terceiros e paralelo à cidadania dos Estados Membros e à cidadania da União, ou se foi sobretudo pensada como uma antecâmara da aquisição da nacionalidade dos Estados Membros. A Comissão prefere a naturalização, como instrumento de integração por exceção, mas também admite que esta não é, nem necessária, nem suficiente. Seja como for, os direitos e deveres de cidadania cívica devem ser tão próximos quanto possível dos titulares pelos nacionais dos Estados Membros no respectivo país de origem e quando se deslocam no espaço da União, o que permite antecipar uma diminuição dos incentivos à naturalização²⁷.

O Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu saudaram a iniciativa e acolheram favoravelmente o novo conceito²⁸. O Conselho Justiça e

²⁶ De forma não muito diferente do que se passa com a aquisição da nacionalidade dos Estados Membros. Cf. ERSANILLI, Evelyn e KOOPMANS, Ruud – “Rewarding integration? Citizenship regulations and the socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n.º 5, 2010, p. 774.

²⁷ Em idêntico sentido, cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, p. 129; HEALY, Claire – *Cidadania portuguesa: a nova lei da nacionalidade de 2006*, Lisboa, ACIDI, 2011, p. 45.

²⁸ O Parlamento Europeu “[regozija-se] com o facto de se inserir na Comunicação o conceito de cidadania [cívica], que permita aos nacionais de países terceiros com residência legal na União Europeia beneficiar de um estatuto que lhes confira direitos e deveres económicos, sociais e políticos, incluindo o direito de voto em eleições locais e para o Parlamento Europeu, mas salienta que tal implica mais do que dar execução a iniciativas legais; sublinha a importância da cidadania [cívica] para o sentimento de pertença a uma comunidade e, por conseguinte, para a integração; solicita à Comissão que continue a sublinhar a necessidade de os Estados-Membros velarem por que os seus requisitos em matéria de cidadania não sejam discriminatórios, tendo em conta, em particular, o disposto no art. 13.º do Tratado”. Resolução do Parlamento Europeu sobre a comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego (COM(2003) 336 - 2003/2147(INI)), JO C 92 E, de 16.04.2004.

Assuntos Internos, ao definir, em 2004, os princípios básicos comuns da política de integração dos imigrantes na União Europeia, subscreveu muitas das ideias avançadas pela Comissão, mas não fez qualquer referência à cidadania cívica²⁹.

2. A cidadania cívica e a sua circunstância

As propostas da Comissão Europeia foram apresentadas numa altura em que as críticas contra o carácter exclusivo da cidadania da União e a ausência de um estatuto jurídico uniforme para os nacionais de países terceiros estavam ao rubro.

A cidadania da União foi, desde muito cedo, censurada por, na sua dependência face às cidadanias dos Estados Membros³⁰, discriminar os nacionais de países terceiros com residência prolongada em solo europeu, condenando-os à condição de cidadãos de segunda

O Comité das Regiões manifestou a sua inquietação perante o que lhe pareceu, em Fevereiro de 2004, ser um retrocesso da Comissão em relação “à preocupação manifestada na sua Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, que aludia a um estatuto jurídico para os nacionais de países terceiros, numa base de igualdade com os nacionais da União Europeia, que poderia levar a conceder uma forma de cidadania [cívica] baseada no Tratado CE”. Parecer do Comité das Regiões sobre a “Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões relativa à imigração, à integração e ao emprego” (2004/C 109/08), JO C 109, de 30.04.2004.

O Comité Económico e Social Europeu foi o mais entusiasta, mas interpretou erradamente o novo conceito como significando um alargamento da cidadania da União aos nacionais de países terceiros com residência permanente num dos Estados Membros. “O CESE considera que a proposta de cidadania cívica da Comissão tem o mesmo objectivo que a sua própria proposta de cidadania da União, isto é, que os nacionais de países terceiros que residam de maneira estável ou por um longo período na União Europeia disponham dos mesmos direitos e deveres que os nacionais dos Estados-Membros, isto é, os cidadãos europeus. Com uma cidadania europeia plural, inclusiva e participativa como o CESE propôs (incluindo o direito à participação política, isto é, o direito de voto activo e passivo nas eleições municipais e nas europeias), podem-se favorecer consideravelmente todos os processos de integração dos imigrantes. [O] Comité solicita à Conferência Intergovernamental, incumbida de elaborar o Tratado Constitucional com base na proposta da Convenção, que o novo Tratado conceda a cidadania da União aos nacionais de países terceiros que nela residam de maneira estável ou após um longo período”. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a “Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à imigração, à integração e ao emprego” (COM(2003) 336 final)(2004/C 80/25), JO C 80, de 30.03.2004.

²⁹ O Conselho reconhece, nomeadamente, que o acesso dos imigrantes, em condições de igualdade com os nacionais do Estado Membro de residência, às instituições e a bens e serviços, privados ou públicos, é crucial para a sua boa integração; que a participação dos imigrantes no processo democrático e na formulação das políticas de integração, sobretudo a nível local, contribui para a sua integração (o que requer das sociedades de acolhimento que estas criem oportunidades para a plena participação económica, social, cultural e política dos imigrantes, incluindo, se possível, o reconhecimento do direito de voto e de participação em partidos políticos); e que a hipótese de adquirir a nacionalidade do Estado Membro de residência pode constituir um importante incentivo para a integração. Conselho Justiça e Assuntos Internos, documento 14615/04, de 19.11.2004, disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf#zoom=100 [25.04.2012].

³⁰ Cf. SØRENSEN, Jens Magleby – *The Exclusive European Citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996, p. 103; WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich e MAYER, Franz – “European democracy and its critique. Five uneasy pieces”, EUI Working Paper RSC n.º 95/11, p. 25.

categoria³¹. No seu formalismo, a cidadania da União acaba por não reflectir os laços sócio-culturais existentes entre os indivíduos e as sociedades europeias de acolhimento³² e frustra uma das suas principais promessas, a de proporcionar um meio para acomodar a diferença³³. Várias sugestões têm vindo a ser feitas no sentido de rever o conceito – adoptando uma “cidadania europeia multicultural”³⁴ que, sendo atribuída com base na residência³⁵ ou nascimento no território da União, inclua tanto os nacionais dos Estados Membros como os nacionais de países terceiros –, ou, em alternativa, criar um estatuto autónomo de *quase-cidadania* para os nacionais de países terceiros, que lhes proporcione todos ou quase todos os direitos associados à cidadania da União³⁶.

Quanto ao estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros, este era, ao tempo da apresentação das propostas da Comissão, extremamente incerto, porque resultante da conjugação de disposições dispersas de Direito nacional (legislação em matéria de imigração), de Direito Comunitário (normas relativas à política de vistos) e de Direito internacional (Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Acordos de Associação concluídos pela Comunidade com países terceiros³⁷), bem como de soluções *ad hoc* adoptadas no quadro da coope-

³¹ Não apenas por comparação com os nacionais do Estado Membro onde residam, mas também por comparação com os estrangeiros a residir nesse Estado que sejam nacionais de outro Estado Membro e, por isso, titulares da cidadania da União. Cf. SØRENSEN, Jens Magleby – *The Exclusive European Citizenship*, cit., p. 152; Thierry DEBARD – “La citoyenneté européenne et le Traité d’Amsterdam”, in Christian Philip e Panayotis (dirs.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, Université de Montréal, 2000, pp. 258-261.

³² A cidadania da União é conferida automaticamente a todos os que sejam nacionais de um Estado Membro (aqueles que possam provar esse laço jurídico), mas negada aos nacionais de países terceiros, ainda que estes tenham desenvolvido um genuíno sentimento de pertença à Europa por força de uma longa residência em território europeu. Cf. WIENER, Antje – “Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship”, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, A Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 410.

³³ Cf. GARCÍA, Soledad – “Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship”, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 6-7 e 25-26.

³⁴ Nesse sentido, cf. DELGADO-MOREIRA, Juan M. – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 28-30.

³⁵ A hipótese de dissociar a cidadania da União das cidadanias dos Estados Membros foi defendida, na década de 90, por várias organizações não governamentais e *think tanks*, como o European Migrants’ Forum, para quem a cidadania da União deveria ser atribuída directa e automaticamente aos nacionais de países terceiros ao fim de cinco anos de residência. Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, cit., p. 128. Em defesa de uma *place oriented citizenship* se pronunciou, igualmente, o Parlamento Europeu, nos relatórios Outrive e Imbeni sobre a cidadania da União, de 20 de Outubro de 1993. Na doutrina, esta hipótese foi defendida, entre outros, por Catherine Wihtol de Wenden. Cf. DE WENDEN, Catherine Wihtol – “European citizenship and migration”, in Rémy Leveau, Khadija Mohsen-Finan e Catherine Wihtol de Wenden (eds.), *New European identity and citizenship*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 86.

³⁶ A doutrina divide-se quanto aos direitos a incluir e a excluir do estatuto. Cf. BAUBÖCK, Rainer – “National community, citizenship and cultural diversity”, in *Political Science Series*, n.º 62, 1999, pp. 22-23; DELGADO-MOREIRA, Juan M. – *Multicultural citizenship of the European Union*, cit., pp. 196-197.

³⁷ Muito por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que desempenhou um papel proeminente no estabelecimento e desenvolvimento dos direitos individuais contidos nos Acordos de Associação. Cf. HEDE-

ração em matéria de Justiça e Assuntos Internos³⁸. Um *puzzle* normativo que em muito contribuía para a extrema vulnerabilidade em que se encontravam os nacionais de países terceiros a residir no espaço da União Europeia.

A possibilidade de conceder aos nacionais de países terceiros um estatuto jurídico uniforme para toda a União e comparável ao estatuto gozado pelos cidadãos dos Estados Membros, sem lhes ser exigido que adquirissem a nacionalidade desses Estados, parecia vir responder a estas preocupações. Nesse sentido se pronunciaram, nomeadamente, Rainer Bauböck e Bernhard Perchinig. Segundo Bauböck, a cidadania cívica permitiria pôr cobro ao estatuto inferior dos nacionais de países terceiros em domínios ainda não cobertos pelas directivas anti-discriminação³⁹ e contribuiria para a coesão social e para a igualdade política na União Europeia, por proporcionar aos nacionais de países terceiros um estatuto jurídico seguro e a oportunidade de participarem nos processos de decisão política a nível local, em condições de igualdade com os cidadãos da União⁴⁰. Para Perchinig, o conceito de cidadania cívica tinha potencial para vir a revelar-se o elo que faltava entre a cidadania da União, as medidas de combate à discriminação e a política de imigração na União Europeia. Ao proteger os nacionais de países terceiros contra a discriminação em razão da nacionalidade e ao atribuir-lhes o direito de voto nas eleições locais, a cidadania cívica permitiria, não apenas colmatar as lacunas das directivas anti-discriminação, mas também garantir um estatuto jurídico comum a todos os imigrantes no espaço europeu (fossem eles nacionais de países terceiros ou cidadãos da União a residir num Estado Membro diferente do da sua nacionalidade) e até pôr em causa o nexa ainda existente entre a cidadania da União e a nacionalidade dos Estados Membros⁴¹.

MANN-ROBINSON, Martin – “An Overview of Recent Legal Developments at Community Level in Relation to Third Country Nationals Resident within the European Union, with Particular Reference to the Case Law of the European Court of Justice”, in *Common Market Law Review*, 38, 2001, pp. 534-535.

³⁸ Cf. STAPLES, Helen – *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, A Haia, Kluwer Law International, 1999, pp. 3-6; HEDEMANN-ROBINSON, Martin – “An Overview of Recent Legal Developments...”, *cit.*, pp. 525-528.

³⁹ Directiva 2000/43/CE, de 29 de Junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180, de 19.07.2000, e Directiva 2000/78/CE, de 27 de Novembro, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional, JO L 303, de 02.12.2000.

⁴⁰ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, pp. 124-125.

⁴¹ “The suggested introduction of a ‘European status’ for third country nationals via the concept of civic citizenship deserves attention. The concept, which stresses the prohibition of discrimination based on nationality and the right to vote at local level, might be the missing link between Union citizenship, antidiscrimination policy and EU migration policies. [It] could become a tool for gradually harmonising the status of third country nationals with Union citizens and guaranteeing a common legal status for immigrants in all Member States. It could finally question the still existing nexus between Member State nationality and European citizenship”. Cf. PERCHINIG,

As propostas da Comissão Europeia foram, no entanto, acolhidas com interesse e entusiasmo moderados. O conceito de cidadania cívica parece designar apenas aquilo que vem a ser referido na doutrina como *denizenship*, ou seja, um *status* intermédio entre estrangeiro e cidadão, reconhecido pela generalidade dos Estados aos imigrantes que residem de forma regular e continuada nos seus territórios⁴². Não traz, por isso, nada de substancialmente novo, ainda que tenha o inegável mérito de conferir a esta prática dos Estados uma clara dimensão europeia⁴³. Também não elimina a disparidade de estatutos dos nacionais de países terceiros, já que abrange unicamente aqueles que tenham residência permanente num Estado Membro⁴⁴. Mesmo aceitando, como faz Rainer Bauböck, que se trata de um estatuto jurídico autónomo, diferente da cidadania dos Estados Membros e da cidadania da União, poder-se-á dizer que a cidadania cívica fica muito aquém das propostas de uma cidadania europeia pós-nacional (ou multicultural) baseada na residência, já que o seu referente último continua a ser a cidadania estadual, a forma por excelência de pertença à comunidade política. Como observa Ricard Zapata-Barrero, a cidadania cívica não afecta minimamente a

Bernhard – “EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals”, *cit.*, p. 81 (aspas no original, interpolação nossa).

⁴² Como explica Rainer Bauböck, o conceito de *denizenship* foi introduzido por Tomas Hammar, em 1990, para referir a actual tendência dos Estados democráticos para dissociar os direitos de cidadania da nacionalidade formal e baseá-los na residência. Uma tendência que também pode ser designada como “cidadania residencial” (*residential citizenship*) e que faz parte de um fenómeno mais vasto de “cidadania transnacional” (*transnational citizenship*), a par do reconhecimento de direitos de naturalização, de uma crescente aceitação da múltipla nacionalidade e do reforço dos laços dos emigrantes com os seus países de origem, o que Bauböck designa por “cidadania externa” (*external citizenship*). Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, p. 126.

⁴³ Cf. ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE”, *in Arbor*, CLXXXI, 713, 2005, p. 112. O Autor hesita entre considerar que a cidadania cívica constitui um salto qualitativo importante e admitir que esta não passa de uma mera reformulação de velhas ideias. Recorrendo à imagem do copo meio cheio e meio vazio, Zapata-Barrero admite que o conceito pode ser interpretado como uma proposta política inovadora, associada a uma política de imigração aberta e inclusiva, ou como apenas mais um aspecto da tradicional política de aquisição da cidadania estadual, associado, por isso, a uma política de imigração fechada. É certo que a cidadania cívica reflecte uma nova percepção do papel que os imigrantes podem ter na construção europeia e tem subjacente uma noção de pertença muito mais ampla e inclusiva do que a cidadania da União. No entanto, a concessão da cidadania da União e dos direitos de participação política aos imigrantes continua a estar nas mãos dos Estados, que fazem depender o acesso a uma e a outros da aquisição da respectiva nacionalidade. “Desde el punto de vista de construcción de una ciudadanía que tenga en cuenta la realidad multicultural en Europa, [reconozco] que tengo una interpretación ambivalente. Con el análisis del debate entre instituciones sobre la *ciudadanía cívica* y su ubicación dentro de los grandes marcos de referencia discursivas políticas de la UE (Tampere, Salónica, la Haya) podemos ver la botella media vacía (*Tradición*) o media llena (*Innovación*)”. Cf. ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE”, *cit.*, p. 112 (interpolação nossa, itálicos no original).

⁴⁴ Continuaremos, portanto, a ter uma hierarquização da população migrante no espaço da União Europeia – os nacionais de países terceiros sem autorização de residência permanente, os titulares de cidadania cívica e os cidadãos da União Europeia. Cf. ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE”, *cit.*, p. 112.

cidadania da União, que continua a ser uma cidadania derivada ou de segundo grau, na inteira dependência da vontade dos Estados Membros⁴⁵. Mais arrojada foi a proposta do Comité Económico e Social Europeu de adoptar uma “definição lata de cidadania europeia, cujo âmbito de aplicação inclua os nacionais de países terceiros que residem estavelmente em qualquer Estado-Membro da União Europeia”⁴⁶. Uma definição lata de cidadania que o Comité entendeu, erradamente, corresponder ao conceito de cidadania cívica avançado pela Comissão.

Ao propor a cidadania cívica como instrumento de integração dos nacionais de países terceiros, a Comissão Europeia deixou deliberadamente intacto o nexo existente entre a cidadania da União e a nacionalidade dos Estados Membros. A hipótese de alargar a titularidade da cidadania da União aos nacionais de países terceiros continua a ser defendida como o instrumento de integração ideal por académicos e activistas de direitos humanos⁴⁷, mas a União Europeia mostra-se incapaz de dar esse passo⁴⁸ e parece optar pela segunda hipótese alternativa, a de instituir uma forma de *quase-cidadania*, que seja tão próxima quanto possível da cidadania da União, sem, no entanto, prejudicar o peso específico deste estatuto, que se mantém privativo dos nacionais dos Estados Membros. Não surpreende que assim seja, atenta a conhecida oposição dos Estados àquela primeira hipótese, nem isso tem de ser necessariamente mau. O acesso directo dos nacionais de países terceiros à cidadania da União não é, de resto, isento de problemas, já que implicaria uma desvalorização do estatuto aos olhos dos seus actuais titulares e acabaria por não garantir a plena participação política dos nacionais de países terceiros nos assuntos europeus, uma vez que, estando privados

⁴⁵ “Lo que se está haciendo es construir una categoría de residente permanente a imagen estatal, sin nada de innovador ni cambio cualitativo. El cambio revolucionario sería que la ciudadanía cívica sea el criterio para la ciudadanía europea, sin necesidad de depender de criterios de acceso a la nacionalidad de un Estado Miembro”. Cf. ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE”, *cit.*, p. 112.

⁴⁶ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o “Acesso à Cidadania da União Europeia” (2003/c 208/19), JO C 208, de 03.09.2003. O Comité viria a pronunciar-se em idêntico sentido no parecer a que fizemos referência *supra*, sobre a Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego, e que foi emitido pouco tempo depois. Os reptos do Comité Económico e Social Europeu não foram ouvidos, mas, segundo Ricard Zapata-Barrero, não deixam de ser significativos, na medida em que o Comité é a voz oficial da sociedade civil europeia. Cf. ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Una nueva ‘filosofía’ de la UE: Tradición versus Innovación en la propuesta de ciudadanía cívica”, in AAVV, *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco Años Después de Tampere*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005, p. 66.

⁴⁷ Cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?”, in *European Journal of Migration and Law*, 14, 2012, pp. 89-90.

⁴⁸ Cf. BAUBÖCK, Rainer, *et al.* – “Migrants’ Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation”, *cit.*, p. 84.

de participar nas eleições legislativas a nível nacional, estes indivíduos continuariam a não estar representados no principal órgão decisor da União, o Conselho⁴⁹.

Enquanto estatuto jurídico alternativo à cidadania dos Estados Membros e à cidadania da União, a cidadania cívica presta-se à dupla função de preservar o *status quo*, como é do interesse dos Estados, e de “revolucionar” o estatuto dos nacionais de países terceiros, proporcionando-lhes um conjunto de direitos e deveres tão próximos quanto possível dos titulados pelos cidadãos da União, sem lhes exigir que adquiram a nacionalidade de um Estado Membro. Contrariamente ao que é defendido por Bernhard Perchinig⁵⁰ e outros, o conceito de cidadania cívica não visa pôr em causa o nexo existente entre a cidadania da União e a nacionalidade dos Estados Membros, mas sim preservá-lo. Se os nacionais de países terceiros dispuserem de um estatuto jurídico forte, que lhes assegure direitos comparáveis aos dos cidadãos da União, as críticas ao carácter exclusivo e discriminatório desta cidadania e as propostas no sentido de alargar a sua titularidade aos nacionais de países terceiros perderão muita da sua pertinência. É precisamente aqui que reside, em nosso entender, o potencial do conceito de cidadania cívica. Não enquanto estatuto provisório, mera etapa no caminho para a obtenção da nacionalidade de um Estado Membro (e, por aí, da cidadania da União), mas como um estatuto jurídico permanente, apto, pela qualidade dos direitos nele implicados, a tornar inteiramente dispensável o “fardo”⁵¹ da naturalização. Um tal estatuto seria mais do que uma *quase-cidadania* ou uma forma de *denizenship*. Constituiria uma cidadania plena, reflexo dos laços sociais e políticos existentes entre os nacionais de países terceiros e a comunidade política europeia em que participam e perante a qual titulam um conjunto de direitos e deveres especiais. Uma verdadeira cidadania pós-nacional, como a cidadania da União não consegue ser.

Para cumprir este potencial, a cidadania cívica deveria ser desenvolvida como um estatuto jurídico autónomo, a prever expressamente no texto dos Tratados, ao lado da cidadania da União Europeia. Este estatuto seria concedido, segundo critérios uniformes, aos nacionais de países terceiros com residência estável num Estado Membro e titulado por um documento próprio, válido para todo o espaço da União. O carácter europeu da cidadania cívica seria reforçado se, como admite Perchinig, o estatuto fosse concedido pelas instituições europeias e não pelas autoridades nacionais, mas este não é um aspecto crucial. Mais importante seria que os direitos contidos no estatuto fossem efectivamente comparáveis aos dos cidadãos da União e cobrissem os principais factores de vulnerabilidade dos nacionais de

⁴⁹ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, p. 128.

⁵⁰ Cf. PERCHINIG, Bernhard – “EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals”, *cit.*, pp. 81-82.

⁵¹ Cf. PERCHINIG, Bernhard – “EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals”, *cit.*, p. 82.

países terceiros, como são a discriminação em razão da nacionalidade, os direitos de participação política a nível europeu e local, o acesso ao território e a protecção contra medidas de expulsão⁵².

Afastamo-nos em boa medida do modelo proposto pela Comissão Europeia, que concebe a cidadania cívica sobretudo como uma etapa a caminho da cidadania dos Estados Membros. Permitimo-nos fazê-lo por considerarmos, com Rainer Bauböck e Ricard Zapata-Barrero, que os termos extremamente vagos em que o conceito de cidadania cívica foi apresentado autorizam desenvolvimentos muito diferentes, consoante a vontade dos actores políticos europeus, pelo que, em último termo, o potencial do conceito dependerá daquilo que quisermos fazer com ele⁵³. Fundamental é que não percamos de vista o objectivo, definido em Tampere, de proporcionar aos nacionais de países terceiros um tratamento equitativo, assente no reconhecimento de um conjunto de direitos uniforme e tão próximo quanto possível dos direitos dos cidadãos da União Europeia.

3. Os termos de referência

3.1. A cidadania da União Europeia

A cidadania da União Europeia foi instituída pelo Tratado de Maastricht⁵⁴, em 1992, com o assumido propósito de simbolizar a identidade europeia comum⁵⁵ e de reconciliar os

⁵² Os titulares do estatuto de cidadania cívica devem ter o direito de aceder ao território dos Estados Membros e de ser protegidos contra medidas de expulsão em termos idênticos aos aplicados para os cidadãos da União que se desloquem ou encontrem a residir num Estado Membro diferente do da sua nacionalidade. Estes são direitos da maior importância, porque constituem uma condição para o exercício de todos os demais direitos de cidadania no espaço da União Europeia. Como observa Kees Groenendijk, “without the right to enter, stay in and return to the country and the certainty that one cannot be expelled, the right to vote and access to public office are only conditional. Expulsion will effectively end the enjoyment of those rights and of most other political, economic and social rights in the former country of residence”. Cf. GROENENDIJK, Kees – “The status of quasi-citizenship in EU member states: Why some states have ‘almost-citizens’”, in Rainer Bauböck *et al.* (orgs.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, vol. 1, Amesterdão, Amsterdam University Press, 2007, p. 412.

⁵³ Cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, pp. 126-127; ZAPATA-BARRERO, Ricard – “Interpretando el Proceso de Multiculturalidad en España y la Propuesta de Ciudadanía Cívica de la UE”, *cit.*, p. 113.

⁵⁴ JO C 191, de 29.07.1992.

⁵⁵ Se não reflexo de uma prévia identidade europeia, pelo menos, o instrumento ideal para a forjar no futuro. Desde os primeiros debates sobre a instituição de uma cidadania europeia, na década de 70, esta sempre surgiu indissociavelmente ligada ao propósito de construir ou espelhar uma identidade europeia comum. Como nota Antje Wiener, “policy makers have continuously aimed at creating a European identity, a sense of community

Europeus com o projecto Europa, contrariando o seu persistente desafecto⁵⁶ e contribuindo, desse modo, para dar maior legitimidade às políticas definidas em Bruxelas⁵⁷. Segundo reza a lenda, o estabelecimento da cidadania da União ficou a dever-se à iniciativa do Primeiro-Ministro espanhol, Felipe González, que, no último minuto, terá sugerido que “se fizesse alguma coisa a respeito da cidadania”⁵⁸, alterando aqueles que eram os planos iniciais dos redactores do Tratado. A ideia, porém, vinha a ser acalentada há muito⁵⁹ e tinha já tradução em diversas “práticas de cidadania”⁶⁰, como o sufrágio universal e directo para o Parlamento Europeu e a criação de um passaporte europeu único.

Seja como for, houve, efectivamente, uma proposta espanhola de introduzir no Tratado a noção de cidadania europeia, com direitos e deveres correspondentes. Dela nos dá conta a Comissão Europeia, que cedo subscreveu a ideia, acrescentando, porém, que a nova cidadania deveria ganhar forma gradualmente⁶¹, sem prejudicar as cidadanias nacionais, a que cabia complementar e não substituir. Segundo a Comissão, a base da cidadania europeia poderia ser um catálogo de direitos e deveres centrados num conjunto de direitos humanos fundamentais (por referência à Convenção Europeia dos Direitos do Homem) e de direitos específicos dos cidadãos europeus, a consagrar no texto do Tratado, incluindo o direito de circulação e residência para todos, mesmo os não activos economicamente, e direitos de

and shared history while pursuing citizenship policy”. Cf. WIENER, Antje – “Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship”, *cit.*, p. 390. Cf., igualmente, MENÉNDEZ, Agustín José – “A rights-based Europe?”, in Erik Oddvar Eriksen *et al.* (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, Oslo, ARENA, 2002, pp. 130-131; DE BÚRCA, Gráinne – “The quest for legitimacy in the European Union”, in *The Modern Law Review*, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 355.

⁵⁶Cf. WEILER, Joseph H. H. – *The Constitution of Europe. “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 329-330.

⁵⁷ Cf. FOLLESDAL, Andreas – *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, pp. 314-318 e 322.

⁵⁸ Parafraseamos Joseph Weiler. Segundo o Autor, esta lenda não passa disso mesmo, mas, a ser verdade, serviria certamente para explicar a forma apressada como o art. 8.º do Tratado da União Europeia foi redigido. Cf. WEILER, Joseph H. H. – *The Constitution of Europe*, *cit.*, p. 332.

⁵⁹ Pense-se, nomeadamente, no Relatório Tindemans, de 1976, sobre a União Europeia e no Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 1984, cujo art. 3.º cria a cidadania da União. Os textos do Relatório e do Projecto de Tratado estão disponíveis em http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf e <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf> [06.06.2012], respectivamente.

⁶⁰ Cf. WIENER, Antje – “Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship”, *cit.*, pp. 392 e 397; PIRES, Francisco Lucas – “Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia”, in Antunes Varela *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 Anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1276-1277.

⁶¹ Uma ideia recorrente no discurso da Comissão Europeia, como pode verificar-se nas propostas relativas à cidadania cívica.

voto nas eleições europeias e municipais. Para uma fase posterior ficaria a definição dos direitos e deveres civis, económicos e sociais dos indivíduos⁶².

O Conselho Europeu, reunido em Roma, em Dezembro de 1990, recomendou que a Conferência Intergovernamental sobre a União Europeia, prestes a começar, atentasse nos temas da legitimidade democrática e da cidadania⁶³. Dando conta do consenso existente entre os Estados Membros sobre a oportunidade de examinar o conceito de cidadania europeia, o Conselho recomendou que fosse ponderada a viabilidade de consagrar, no Tratado, um conjunto de direitos capazes de dar substância ao conceito – o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu (e até mesmo em eleições municipais) no país de residência, a liberdade de circulação e residência independentemente do envolvimento numa actividade económica, a igualdade de oportunidades e de tratamento para todos os cidadãos da Comunidade e protecção diplomática fora das fronteiras comunitárias –, bem como a instituição de um mecanismo para defesa dos direitos dos cidadãos no tocante aos assuntos comunitários, semelhante ao *Ombudsman* escandinavo⁶⁴.

O Tratado de Maastricht acolheu, no essencial, estas recomendações. Uma nova Parte II, com o título “A cidadania da União”, foi aditada ao Tratado que Institui a Comunidade Europeia (Tratado CE). Aí se decretou instituída a cidadania da União e se esclareceu que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado Membro (art. 8.º, n.º 1, do Tratado CE). Quanto aos direitos titulados pelos cidadãos da União, o Tratado dispôs, em termos gerais, que estes gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres nele previstos (art. 8.º, n.º 2, do Tratado CE), mas acrescentou um conjunto de direitos específicos de cidadania – o direito de circularem e de permanecerem livremente no território dos Estados Membros (art. 8.º-A do Tratado CE)⁶⁵; o direito de elegerem e de serem eleitos nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado Membro de resi-

⁶² Parecer da Comissão de 21 de Outubro de 1990 sobre o Projecto de Revisão do Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia relativo à União Política, COM (90) 600 final, de 23 de Outubro de 1990.

⁶³ Já antes, em Outubro desse mesmo ano, o Conselho Europeu defendera a definição de uma cidadania europeia, a somar às cidadanias dos Estados membros, como meio de promover a legitimidade democrática da União. As conclusões do Conselho estão disponíveis em <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/registo/000030840/> [06.06.2012].

⁶⁴ O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Junho de 1991, na apreciação que fez ao projecto de Tratado avançado pela Presidência luxemburguesa, com base nos trabalhos até então desenvolvidos no quadro das duas Conferências Intergovernamentais, voltou a insistir nestes e outros aspectos, sublinhando expressamente a importância de estabelecer uma cidadania da União como elemento fundamental na construção da Europa.

⁶⁵ O mesmo preceito ressaltou, no entanto, que este direito é reconhecido aos cidadãos da União “sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação”. Nos termos do n.º 2 do art. 8.º-A, o Conselho pode adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o número anterior, deliberando, salvo disposição em contrário do Tratado, por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu.

dência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 8.º-B do Tratado CE)⁶⁶; o direito de beneficiarem, no território de países terceiros em que o Estado Membro de que são nacionais não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 8.º-C do Tratado CE); o direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de se dirigirem ao Provedor de Justiça, o novo órgão, criado pelo Tratado de Maastricht, para receber queixas respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários (art. 8.º-D do Tratado CE)⁶⁷. Admitindo expressamente o carácter dinâmico do estatuto⁶⁸, o art. 8.º-E do Tratado CE impôs à Comissão Europeia o dever de apresentar, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da Parte II, “tendo em conta o desenvolvimento da União”, e admitiu a possibilidade de, com base nesses relatórios, o Conselho vir a aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos ora previstos.

A instituição da cidadania da União não suscitou a reacção esperada, como se sabe. O novo estatuto, longe de cativar os europeus, fê-los temer pelas respectivas identidades nacionais e o Tratado de Maastricht só foi ratificado depois de os dinamarqueses, que rejeitaram o Tratado em referendo, terem assegurado que não estariam vinculados pelas disposições relativas a esta matéria⁶⁹. Isto apesar de o Tratado incluir uma Declaração relativa à

⁶⁶ À semelhança do preceito anterior, este artigo esclareceu que o direito em causa será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, e admitiu que essas regras podem prever disposições derogatórias sempre que problemas específicos de um Estado Membro o justifiquem.

⁶⁷ Estes direitos devem ser exercidos nos termos definidos pelos arts. 138.º-D e 138.º-E do Tratado CE, dois preceitos introduzidos pelo Tratado de Maastricht. Segundo o art. 138.º-D, qualquer cidadão da União, mas também qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da Comunidade e lhe diga directamente respeito. Segundo o art. 138.º-E, o Provedor de Justiça é nomeado pelo Parlamento Europeu e tem poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União, mas também por qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado Membro, respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais. As pessoas que apresentem queixas têm o direito de ser informadas do resultado dos inquéritos realizados pelo Provedor de Justiça.

⁶⁸ E a sua abertura ao aprofundamento da integração europeia. Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 361-362.

⁶⁹ Apesar de ter assegurado a *opt-out* em relação à cidadania da União no Acordo de Edimburgo, em Dezembro de 1992, a Dinamarca reiterou a sua recusa do novo conceito com uma declaração anexa ao instrumento de ratificação do Tratado, em que esclareceu que a cidadania da União é inteiramente distinta da cidadania de um Estado-nação e que, de modo algum, poderá dar a um cidadão de outro Estado Membro o direito de obter a cidadania dinamarquesa ou os direitos privativos dos cidadãos dinamarqueses. Cf. DE GROOT, Gerard-René – “Towards a European Nationality Law”, in *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 8.3, 2004, disponível em

nacionalidade de um Estado Membro, onde se esclarece que, sempre que no Tratado é feita referência aos nacionais dos Estados Membros, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado Membro é exclusivamente regida pelo Direito nacional desse Estado Membro⁷⁰. Esta Declaração foi reiterada pelos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu de Edimburgo, em Dezembro de 1992, que afirmaram ainda que as disposições da Parte II do Tratado CE relativas à cidadania da União conferem aos nacionais dos Estados Membros direitos e garantias *adicionais* e não substituem, de modo algum, a cidadania nacional⁷¹. Os receios dinamarqueses não foram, no entanto, inteiramente aplacados e o Tratado de Amesterdão⁷² acabou por aditar ao art. 8.º, n.º 1 (renumerado art. 17.º, n.º 1), a menção de que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui⁷³. A titularidade da cidadania da União permanece definida, até hoje, nos mesmos termos⁷⁴.

A cidadania da União é, portanto, uma “cidadania dupla”⁷⁵, que se adquire, indirectamente, através da cidadania de um Estado Membro. Não é uma cidadania pós-nacional⁷⁶,

<http://www.ejcl.org/83/art83-4.txt> [08.06.2012]; John Erik FOSSUM – “Identity-politics in the European Union”, Arena Working Paper, n.º 17, 2001, p. 16.

⁷⁰ A Declaração ainda esclarece que os Estados podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários e podem, se for caso disso, alterar esta última declaração.

⁷¹ Decision of the Heads of State and Government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on European Union, anexo I às conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, de 12 de Dezembro de 1992. O texto encontra-se disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b1_en.pdf [08.06.2012].

⁷² JO C 340, de 10.11.1997.

⁷³ Cf. CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, cit., p. 33; MANCINI, Federico – “Europe: the case for statehood”, in *European Law Journal*, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 31-32.

⁷⁴ O art. 20.º, n.º 1, do TFUE dispõe: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”. O art. 9.º do Tratado da União Europeia (TUE) repete que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado Membro e que a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. Como nota Jo Shaw, a substituição do verbo *complementar* pelo verbo *acrescer* não constitui uma mudança substancial, vindo unicamente reforçar a ideia, expressa em Edimburgo, de que a cidadania da União apenas pode adicionar direitos e não substituir-se às cidadanias nacionais. A repetição de parte do art. 20.º, n.º 1, do TFUE, no art. 9.º do TUE, é má técnica legislativa, mas, explica Jo Shaw, tornou-se inevitável face à insistência dos representantes do Parlamento Europeu na Conferência Intergovernamental que adoptou o Tratado de Lisboa, segundo os quais a importância da cidadania da União ficaria prejudicada se esta não fosse mencionada no Tratado da União. Cf. Jo SHAW – “Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism”, in Paul Craig e Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 599-560.

⁷⁵ Uma forma de cidadania que encontra antecedentes no constitucionalismo alemão, mais propriamente, na Constituição imperial de 1871. Cf. ZILLER, Jacques – “National constitutional concepts in the new Constitution for Europe”, in *European Constitutional Law Review*, n.º 1, 2005, pp. 247-257. É interessante notar, a este respeito, que já o Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 1984, previa a cidadania da União como dependente da cidadania dos Estados Membros. No art. 3.º, com a epígrafe “citizenship of the Union”, podia ler-se: “The citizens of the Member States shall ipso facto be citizens of the

mas sim um estatuto de estrangeiro privilegiado, que permite aos seus titulares o gozo, nos Estados Membros de que não são nacionais, de direitos em princípio reservados aos cidadãos desses Estados, independentemente de qualquer alteração da sua nacionalidade⁷⁷. A cidadania da União não só não pretende substituir-se às cidadanias nacionais, como é inteiramente dependente destas, já que só serão cidadãos da União aqueles que forem cidadãos de um dos Estados Membros e estes são livres para definir as suas próprias condições de pertença⁷⁸. O Tratado de Maastricht não conferiu à União Europeia qualquer competência em matéria de nacionalidade⁷⁹ e a União abstém-se de interferir na fixação dos critérios utilizados pelos Estados Membros para reconhecer os seus nacionais, como resulta da Declaração anexa ao Tratado de Maastricht e tem sido, em boa medida, confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, não obstante a exigência de respeito pelo Direito Comunitário (*Micheletti*) e pelo princípio da proporcionalidade (*Rottmann*)⁸⁰. A autonomia dos Estados Membros na definição das condições de acesso à respectiva nacionalidade e, por aí, à cidadania da União, dá origem a um quadro jurídico confuso e potencialmente con-

Union. Citizenship of the Union shall be dependent upon citizenship of a Member State; may not be independently acquired or forfeited”.

⁷⁶ Cf. VINK, Maarten – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 158-160.

⁷⁷ Cf. RAMOS, Rui Manuel Moura – “Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, 2003, pp. 710-711.

⁷⁸ Cf. WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich e MAYER, Franz – “European democracy and its critique. Five uneasy pieces”, EUI Working Paper RSC n.º 95/11, p. 25; CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, cit., p. 759.

⁷⁹ Cf. RAMOS, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 280.

⁸⁰ O Tribunal de Justiça reconhece, desde *Micheletti* (acórdão *Mario Vicente Micheletti e outros contra Delegación del Gobierno en Cantabria*, de 7 de Julho de 1992, proc. C-360/90), que a competência que cabe, nos termos do Direito Internacional, a cada Estado Membro para definir as condições de aquisição e perda da respectiva nacionalidade deve ser exercida no respeito pelo Direito Comunitário, mas nunca explicitou quais os limites que poderão decorrer desse respeito para a liberdade dos Estados de determinar quem são os seus nacionais. Recentemente, em *Rottmann* (acórdão *Janko Rottmann contra Freistaat Bayern*, de 2 de Março de 2010), o Tribunal afirmou que o Direito da União não se opõe a que um Estado Membro revogue a nacionalidade concedida, por naturalização, a um cidadão da União Europeia, quando esta tenha sido obtida de modo fraudulento, “desde que a decisão de revogação respeite o princípio da proporcionalidade”. Segundo o Tribunal, compete ao órgão jurisdicional nacional averiguar se a decisão de revogação respeita o princípio da proporcionalidade, devendo este ter em conta, “dada a importância que o direito primário atribui ao estatuto de cidadão da União”, as eventuais consequências que essa decisão implica para o interessado e, eventualmente, para os membros da sua família, no que respeita à perda dos direitos de que goza qualquer cidadão da União, e verificar, nomeadamente, se essa perda se justifica em relação à gravidade da infracção cometida, ao tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação e à possibilidade de o interessado readquirir a sua nacionalidade originária. Sobre os limites do acórdão *Rottmann* para implicar uma dissociação entre cidadania da União e cidadanias nacionais, cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, cit., pp. 72-73.

traditório⁸¹, para além de criar a situação paradoxal de a União reconhecer direitos às pessoas sem poder intervir na definição das condições determinantes para a aquisição e o gozo desses direitos⁸².

A todos estes aspectos soma-se, como vimos, o facto de a cidadania da União, precisamente por causa desta dependência, excluir os nacionais de países terceiros residentes no território dos Estados Membros. Poder-se-á dizer que, em bom rigor, não é a cidadania da União que exclui, mas sim as leis de nacionalidade dos Estados Membros. A cidadania da União será tão aberta quanto a mais aberta das legislações nacionais, ao mesmo tempo que será tão fechada quanto a mais fechada dessas legislações. Ainda que admitamos, no entanto, uma capacidade indómita dos nacionais de países terceiros para o *forum shopping*, sempre terá de reconhecer-se que, em relação aos Estados Membros com condições de naturalização mais restritivas, a cidadania da União poderia, se fosse autónoma, proteger directamente os indivíduos que mais necessitam dela e funcionar como excelente instrumento de integração. Nesta medida, a cidadania da União exclui ou, pelo menos, não inclui quando deveria fazê-lo. A declaração dinamarquesa em Edimburgo mostra, todavia, que pretender dissociar a cidadania da União das cidadanias nacionais é inteiramente irrealista.

As críticas à cidadania da União não se prendem unicamente com os termos em que está definida a sua titularidade, mas também com o facto de o estatuto ser pouco mais do que inconsequente na prática, atento o magro conjunto de direitos que lhe corresponde⁸³ e a total ausência de deveres⁸⁴. A cláusula evolutiva⁸⁵ contida no art. 8.º-E do Tratado CEE (agora art. 25.º do TFUE) permitiu, no entanto, sustentar algum optimismo quanto a desenvol-

⁸¹ Cf. DELGADO-MOREIRA, Juan M. – *Multicultural citizenship of the European Union*, cit., p. 167. Rainer Bauböck recomenda, mesmo por isso, que a União promova a harmonização dos critérios nacionais de atribuição da cidadania. Deste modo se obteria um sistema coerente, com a vantagem para os Estados Membros de deixarem de ter de suportar a entrada livre no seu território de cidadãos oriundos de países com leis mais permissivas e de obterem um reforço das fronteiras face a nacionais de países terceiros. Cf. BAUBÖCK, Rainer – “National community, citizenship and cultural diversity”, cit., pp. 15-18 e 22-27.

⁸² Cf. RAMOS, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia...*, cit., pp. 280 e 341-342.

⁸³ Direitos consagrados, de resto, em termos muito limitados. Cf. RAMOS, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia...*, cit., pp. 284-289 e 346-354. Joseph Weiler observa que muitos dos direitos reconhecidos, ou são anteriores a Maastricht, ou não são privativos dos cidadãos da União, o que prejudica a pertinência e o peso específico do estatuto. WEILER, Joseph H. H. – *The Constitution of Europe*, cit., pp. 325-326. Importa, para além disso, não ignorar que, mesmo para este magro conjunto de direitos, continuam a existir sérias dificuldades de satisfação efectiva. Cf. DE BÚRCA, Gráinne – “Fundamental rights and citizenship”, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florença, EUI-RSCAS/AEL, 2003, p. 14; LEHNING, Percy B. – “European citizenship: a mirage?”, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997, pp. 187-188.

⁸⁴ Cf. CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, cit., p. 760; RAMOS, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia...*, cit., pp. 340-341; WEILER, Joseph H. H. – *The Constitution of Europe*, cit., p. 326.

⁸⁵ Cf. WIENER, Antje – “Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship”, cit., p. 388; RAMOS, Rui Manuel Moura – *Das Comunidades à União Europeia...*, cit., p. 290.

vimentos futuros⁸⁶ e o estatuto tem vindo, efectivamente, a ser reforçado pelas sucessivas reformas dos Tratados, pela legislação secundária e através da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

O Tratado de Amesterdão aditou ao elenco dos direitos de cidadania a faculdade de comunicar por escrito com as instituições e órgãos comunitários, numa das línguas da Comunidade, e de obter uma resposta redigida na mesma língua (art. 21.º, 3.º §, do Tratado CE)⁸⁷, e, fora da secção especificamente dedicada à cidadania da União, reconheceu a cidadãos e residentes o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (art. 255.º, n.º 1, do Tratado CE)⁸⁸. O Tratado de Lisboa reconheceu, a todas as pessoas, o direito à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito (art. 16.º TFUE); introduziu um novo direito de participação política, através da iniciativa de cidadania (arts. 11.º do TUE e 24.º, 1.º §, do TFUE)⁸⁹; estabeleceu uma relação explícita entre a cidadania da União e a proibição da discriminação, ao agrupar estas matérias na Parte II do TFUE⁹⁰; e, o que é mais importante, dotou a Carta de Direitos Fundamentais de carácter

⁸⁶ “The importance of the TEU citizenship provisions lies not in their content but rather in the promise they hold for the future. The concept is a dynamic one, capable of being added to or strengthened, but not diminished”. Cf. O’KEEFE, David – “Union citizenship”, in D. O’Keeffe e P. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994, p. 106. No discurso oficial da Comissão e do Parlamento Europeu tornou-se recorrente a referência à cidadania europeia como um conceito em evolução (*developing concept*). No seu primeiro relatório sobre a cidadania da União, a Comissão sublinhou precisamente este aspecto – “it must be stressed that the provisions of Part II of the EC Treaty are not static, but are essentially dynamic in nature. This is plainly spelled out in Article 8E itself, in so far as it envisages that these provisions be strengthened or supplemented in the future”. COM (93) 702 final, de 21.12.1993.

⁸⁷ Hoje, art. 24.º, 4.º §, do TFUE.

⁸⁸ Hoje, art. 15.º do TFUE, que adopta uma formulação mais abrangente – “documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respectivo suporte” –, mas exclui o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento quando não estejam a exercer funções meramente administrativas. Este direito deve ser exercido dentro dos limites impostos pela salvaguarda de interesses públicos ou privados e de acordo com as regras de procedimento adoptadas para o efeito pelas instituições em causa.

⁸⁹ O art. 11.º do TUE, depois de, no seu n.º 1, estatuir que as instituições dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União, reconhece o direito de iniciativa de cidadania, prevendo, no n.º 4, que um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados Membros, possa tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados. O art. 24.º, 1.º §, do TFUE incumbe o Parlamento Europeu e o Conselho de estabelecerem, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania, incluindo o número mínimo de Estados Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam.

⁹⁰ Cf. SHAW, Jo – “Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism”, *cit.*, p. 586.

jurídico vinculativo, para além de ter estipulado a adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 6.º do TUE)⁹¹.

Interessa notar que vários dos direitos reconhecidos pelos Tratados aos cidadãos da União não são privativos destes, mas titulados também pelos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado Membro. É o que se passa com o direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça, com o direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União e com o direito à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito.

A Directiva 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados Membros⁹², confirmou a cidadania da União como “estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros”⁹³ quando estes exercem o seu direito de livre circulação e residência. A Directiva simplificou as condições e formalidades para o exercício do direito de residência, abolindo o sistema de autorizações de residência para os cidadãos da União; reforçou os direitos dos membros da família, alargando o direito de reagrupamento familiar para os companheiros em união de facto; criou um direito incondicional de residência permanente em benefício dos cidadãos da União que residam contínua e legalmente por um período de, pelo menos, cinco anos num Estado Membro que não o da respectiva nacionalidade; e reforçou a protecção contra a expulsão de cidadãos da União e seus familiares por razões de ordem e saúde públicas⁹⁴.

Nos termos da Directiva, os cidadãos da União têm direito a sair do território de um Estado Membro a fim de se deslocarem a outro Estado Membro, bastando que estejam munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido (art. 4.º). Uma vez aí, têm direito a residir por período até três meses, sem outras condições ou formalidades (art. 6.º)⁹⁵, e por período superior a três meses, desde que exerçam uma actividade assalariada ou não assala-

⁹¹ Sobre a importância da incorporação da Carta nos Tratados para o reforço da cidadania da União, cf. ZIL-
LER, Jacques – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, pp. 7 e 26.

⁹² JO L 229, de 29.06.2004.

⁹³ Reiterando a formulação enfática do Tribunal de Justiça, no acórdão *Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, de 20 de Setembro de 2001, proc. C-184/99, segundo a qual o “estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros que permite aos que entre estes se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico”.

⁹⁴ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM (2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

⁹⁵ Desde, no entanto, que não se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado Membro de acolhimento (art. 14.º, n.º 1). De qualquer modo, o recurso ao regime de segurança social do Estado Membro de acolhimento pelo cidadão da União ou por membros da sua família não deve ter como consequência automática uma medida de afastamento (art. 14.º, n.º 3).

riada no Estado Membro de acolhimento, ou disponham de recursos suficientes e de uma cobertura extensa de seguro de doença nesse Estado, ou estejam inscritos num estabelecimento de ensino e disponham de uma cobertura extensa de seguro de doença, bem como de recursos financeiros suficientes, ou então que sejam membros da família de um cidadão da União que preencha uma das condições anteriores (art. 7.º). O direito de residência permanente, adquirido ao cabo de cinco anos consecutivos de residência legal⁹⁶, só se perde devido a ausência do Estado Membro de acolhimento por um período que exceda dois anos consecutivos (art. 16.º). Todos os cidadãos da União que residam no território do Estado Membro de acolhimento beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado Membro, no âmbito de aplicação do Tratado (art. 24.º)⁹⁷.

A imposição de restrições à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias só é admissível por razões de ordem pública, segurança pública ou de saúde pública e as medidas restritivas devem obedecer ao princípio da proporcionalidade (art. 27.º). Antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, o Estado Membro de acolhimento deve tomar em consideração, entre outros aspectos, a duração da residência da pessoa em questão, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado Membro de acolhimento e a importância dos laços com o seu país de origem (art. 28.º). Qualquer decisão restritiva da livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias deve ser notificada por escrito às pessoas em questão (art. 30.º) e estas devem ter acesso às vias judiciais e administrativas no Estado Membro de acolhimento para impugnar a decisão (art. 31.º).

Os nacionais de países terceiros que sejam membros da família⁹⁸ de um cidadão da União que se desloque ou resida num Estado Membro diferente daquele de que é nacional beneficiam igualmente da protecção da Directiva, ainda que esta preveja, pontualmente, alguns requisitos adicionais para estes indivíduos. Os nacionais de países terceiros têm direito a sair

⁹⁶ A Directiva prevê um conjunto de situações em que o direito de residência permanente é reconhecido antes de decorridos os cinco anos consecutivos de residência (art. 17.º).

⁹⁷ Os Estados Membros podem, todavia, não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência e, até ser adquirido o direito de residência permanente, podem não conceder ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudiantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados nem não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos (art. 24.º, n.º 2).

⁹⁸ Nos termos do art. 2.º, n.º 2, da Directiva, são membros da família o cônjuge; o parceiro com quem um cidadão da União contraiu uma parceria registada com base na legislação de um Estado Membro, se a legislação do Estado Membro de acolhimento considerar as parcerias registadas como equiparadas ao casamento; os descendentes directos com menos de 21 anos de idade ou que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do parceiro; os ascendentes directos que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou parceiro.

do território de um Estado Membro a fim de se deslocarem a outro Estado Membro desde que estejam munidos de um passaporte válido para todos os Estados Membros e para os países de trânsito (art. 4.º). Em princípio, o passaporte basta para serem admitidos no território de um Estado Membro, mas podem ser sujeitos à obrigação de visto de entrada nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001⁹⁹ ou por força da legislação nacional. Nestes casos, os Estados Membros devem dar-lhes todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários, emitindo os vistos gratuitamente, o mais rapidamente possível e por tramitação acelerada (art. 5.º, n.º 2).

O direito de residência (até três meses e por mais de três meses) reconhecido pela Directiva aos cidadãos da União é extensivo aos familiares destes que sejam nacionais de países terceiros (arts. 6.º, n.º 2, e 7.º, n.º 2). Do mesmo modo, os nacionais de países terceiros têm direito de residência permanente no Estado Membro de acolhimento se tiverem residido legalmente neste Estado, com o cidadão da União, por um período de cinco anos consecutivos (artigo 16.º, n.º 2)¹⁰⁰. Os nacionais de países terceiros que, nos termos da Directiva, sejam titulares de um direito de residência num Estado Membro têm o direito de aí exercer uma actividade como trabalhadores assalariados ou não assalariados (art. 23.º) e beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado Membro, no âmbito de aplicação do Tratado (art. 24.º, n.º 1). As regras relativas às restrições ao direito de entrada e de residência por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, incluindo as referentes às garantias processuais, são as mesmas que valem para os cidadãos da União.

As formalidades administrativas aplicáveis aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado Membro são diferentes das previstas para os membros da família que sejam cidadãos da União, mas os requisitos são sensivelmente os mesmos. Aos nacionais de países terceiros não é emitido um certificado de registo, mas sim um “cartão de residência de membro da família de um cidadão da União”, válido por cinco anos a contar da data da sua emissão ou para o período previsto de residência do cidadão da União, se inferior a cinco anos (arts. 9.º a 11.º). A Directiva confere uma maior protecção aos membros da família que sejam cidadãos da União do que aos nacionais de países terceiros em caso de

⁹⁹ Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, JO L 81, de 21.03.2001. A mais recente alteração a este Regulamento foi feita pelo Regulamento (CE) n.º 1932/2006, de 21 de Dezembro, JO L 405, de 30.12.2006.

¹⁰⁰ Este direito é titulado por um “cartão de residência permanente”, renovável automaticamente de 10 em 10 anos (art. 20.º).

morte ou partida do cidadão da União (art. 12.º)¹⁰¹ e em caso de divórcio, anulação do casamento ou cessação de parceria registada (art. 13.º)¹⁰². Os nacionais de países terceiros que, nos termos definidos pela Directiva, mantenham o seu direito de residência, apesar da morte de cidadão da União ou de divórcio, anulação do casamento ou cessação da parceria registada, adquirem o direito de residência permanente após terem residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no Estado Membro de acolhimento (art. 18.º).

O Tribunal de Justiça tem contribuído de forma decisiva para o alargamento do âmbito *ratione personae e ratione materiae* da cidadania da União¹⁰³, através de uma interpretação extensiva das disposições dos Tratados e do Direito secundário à luz dos princípios fundamentais do Direito da União, como o princípio da igualdade e da proibição de discriminação em razão da nacionalidade (*Martínez Sala*¹⁰⁴, *Grzelczyk*), o princípio da proporcionalidade

¹⁰¹ O direito de residência dos nacionais de países terceiros só não é prejudicado, em caso de morte, se estes já residiam no Estado Membro de acolhimento há, pelo menos, um ano à data do falecimento, para além dos requisitos de auto-suficiência financeira impostos nos termos gerais. Em caso de partida do cidadão da União, os nacionais de países terceiros só não perdem o seu direito de residência se tiverem a guarda efectiva dos filhos do cidadão da União e estes estiverem inscritos num estabelecimento de ensino do Estado Membro de acolhimento. O direito de residência do progenitor nacional de país terceiro manter-se-á, neste caso, até ao final dos estudos dos seus filhos.

¹⁰² O direito de residência dos membros de família que não tenham a nacionalidade de um Estado Membro só não será prejudicado se estes cumprirem os requisitos gerais de auto-suficiência financeira e se se verificar uma das seguintes condições: o casamento ou a parceria tiver durado, pelo menos, três anos, dos quais um ano no Estado Membro de acolhimento; a guarda dos filhos do cidadão da União tiver sido confiada ao cônjuge ou parceiro que não tem a nacionalidade de um Estado Membro; se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis, como violência doméstica; ou se o cônjuge ou parceiro que não tem a nacionalidade de um Estado Membro tiver direito de visita a uma criança menor, desde que o tribunal tenha decidido que a visita deve ter lugar no Estado Membro de acolhimento.

¹⁰³ Cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, *cit.*, p. 63.

¹⁰⁴ Acórdão *María Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, de 12 de Maio de 1998, proc. C-85/96. Neste que foi o acórdão fundador da sua jurisprudência proactiva em matéria de direitos de cidadania, o Tribunal afirmou que o direito de não sofrer qualquer discriminação em razão da nacionalidade faz parte do conjunto de direitos e deveres ligados ao estatuto de cidadão da União, por força da cláusula geral do art. 8.º, n.º 2, do TCE (hoje, art. 20.º, n.º 2, do TFUE), e concluiu que um cidadão da União legalmente residente no território de um Estado Membro diferente do da sua nacionalidade pode invocar o art. 6.º do TCE (hoje, art. 18.º do TFUE) para todas as situações que caíam no âmbito *ratione materiae* do Direito comunitário, incluindo o acesso a uma prestação social concedida pelo Estado Membro em causa a todas as pessoas legalmente residentes no seu território. Como notam Paul Craig e Gráinne de Búrca, a Sra. Martínez Sala foi protegida da discriminação em razão da nacionalidade por ser cidadã da União, independentemente do seu envolvimento numa actividade económica, o que constituiu uma inovação muito significativa face à jurisprudência anterior em matéria de liberdade de circulação de pessoas. Cf. CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, *cit.*, p. 758. Em *Baumbast*, o Tribunal tornou mais explícita esta dissociação entre cidadania e envolvimento numa actividade económica, ao notar que “o Tratado da União Europeia não exige que os cidadãos da União exerçam uma actividade profissional, assalariada ou independente, para gozarem dos direitos previstos na parte II do Tratado CE, relativa à cidadania da União”. Acórdão *Baumbast, R contra Secretary of State for the Home Department*, de 17 de Setembro de 2002, proc. C-413/99.

(*Baumbast*¹⁰⁵, *Trojani*¹⁰⁶, *Morgan*¹⁰⁷) e o respeito pelos direitos fundamentais, particularmente o direito à protecção da vida privada e familiar (*Carpenter*¹⁰⁸, *Baumbast*¹⁰⁹, *Akrich*¹¹⁰). Em muitos casos, a intervenção do Tribunal reflecte-se positivamente, ainda que de forma indirecta, sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros que são membros da família de um

¹⁰⁵ Um dos muitos méritos do acórdão *Baumbast* foi o de afirmar que o direito de residir num Estado Membro diferente do da respectiva nacionalidade é um direito directamente aplicável e, por isso, exige que as limitações e condições que podem ser impostas ao seu exercício, ao abrigo do art. 18.º do TCE (hoje art. 21.º do TFUE), respeitem os princípios gerais de Direito comunitário, designadamente, o princípio da proporcionalidade. A afirmação da aplicabilidade directa do direito de residir num segundo Estado Membro resultou, segundo Jo Shaw, de uma interpretação judicial criativa, mas foi entretanto confirmada pela Directiva 2004/38/CE, que, no seu parágrafo 11, estatui que o “direito fundamental e individual de residir num outro Estado-Membro é conferido directamente aos cidadãos da União pelo Tratado e não depende do cumprimento de formalidades administrativas”. Cf. SHAW, Jo – “Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism”, *cit.*, p. 586.

¹⁰⁶ Acórdão Michel Trojani contra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), de 7 de Setembro de 2004, proc. C-456/02.

¹⁰⁷ Acórdão Rhiannon Morgan contra Bezirksregierung Köln e Iris Bucher contra Landrat des Kreises Düren, de 23 de Outubro de 2007, processos apensos C-11/06 e C-12/06.

¹⁰⁸ Em *Carpenter*, o Tribunal afirmou que um Estado Membro só pode invocar razões de interesse geral para justificar uma medida nacional que seja susceptível de entravar o exercício da livre prestação de serviços se essa medida for conforme aos direitos fundamentais cujo respeito o Tribunal de Justiça garante. O Tribunal considerou, a este propósito, que excluir uma pessoa de um país onde vivem os seus parentes próximos pode constituir uma ingerência no direito ao respeito da vida familiar tal como vem protegido no art. 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o qual faz parte dos direitos fundamentais que são protegidos na ordem jurídica comunitária. “Semelhante ingerência – concluiu – viola a convenção se tal decisão não cumprir as exigências do n.º 2 do mesmo artigo, ou seja, se não estiver «prevista na lei» e não for inspirada por uma ou várias finalidades legítimas à luz do referido número e «necessária numa sociedade democrática», isto é, justificada por uma necessidade social imperiosa e, nomeadamente, proporcionada ao objectivo legítimo prosseguido”. Acórdão *Mary Carpenter contra Secretary of State for the Home Department*, de 11 de Julho de 2002, proc. C-60/00.

¹⁰⁹ Em *Baumbast*, o Tribunal entendeu ser necessário interpretar o Regulamento CEE n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, à luz da exigência do respeito da vida familiar previsto no art. 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, uma vez que este respeito faz parte dos direitos fundamentais que, de acordo com jurisprudência constante, são reconhecidos pelo Direito comunitário. O Tribunal concluiu que o direito reconhecido pelo art. 12.º do Regulamento n.º 1612/68 ao filho de um trabalhador migrante de prosseguir, nas melhores condições, a sua escolaridade no Estado Membro de acolhimento implica necessariamente que o referido filho tenha o direito de ser acompanhado pela pessoa que assegura efectivamente a sua guarda e, conseqüentemente, que essa pessoa possa residir com ele no referido Estado Membro durante os seus estudos. O Tribunal adoptou uma interpretação semelhante em *Chen*, ainda que sem referência expressa à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ao afirmar ser manifesto que o gozo do direito de residência por uma criança de tenra idade (cidadã da União) implica necessariamente que essa criança tenha o direito de ser acompanhada pela pessoa que efectivamente a tem à sua guarda e, portanto, que essa pessoa esteja em condições de residir com ela no Estado Membro de acolhimento durante essa residência. Acórdão *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen contra Secretary of State for the Home Department*, de 19 de Outubro de 2004, proc. C-200/02. Em *Zambrano*, o Tribunal acrescentou que a recusa de permanência (e a recusa de autorização de trabalho) a uma pessoa, nacional de um Estado terceiro, no Estado Membro em que residem os seus filhos de tenra idade, nacionais do referido Estado Membro, e que essa pessoa tem a seu cargo, tem como efeito privar os cidadãos do gozo efectivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União e é, por isso, contrária ao art. 20.º do TFUE. Acórdão *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEm)*, de 8 de Março de 2011, proc. C-34/09.

¹¹⁰ Acórdão *Secretary of State for the Home Department e Hacene Akrich*, de 23 de Setembro de 2003, proc. C-109/01.

cidadão da União. Mais interessante para o que aqui essencialmente nos ocupa é o facto de o Tribunal estar a aplicar estes mesmos princípios fundamentais do Direito da União a situações que envolvem exclusivamente nacionais de países terceiros. Como observa Anja Wiesbrock, o Tribunal começou, nos últimos anos, a interpretar as disposições relativas aos nacionais de países terceiros por analogia com a sua jurisprudência em matéria de cidadania da União, o que, para a autora, constitui uma alternativa viável à extensão, reivindicada por académicos e activistas de direitos humanos, da cidadania da União aos nacionais de países terceiros¹¹¹. Em *Chakroun*¹¹², por exemplo, o Tribunal afirmou que as disposições da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais e, mais particularmente, do direito ao respeito da vida familiar consagrado pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. No processo que opôs a Comissão Europeia aos Países Baixos¹¹³, a respeito das taxas impostas aos cidadãos turcos com direito de residência neste Estado Membro ao abrigo do Acordo de Associação entre a CEE e a Turquia, o Tribunal aplicou os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, tendo concluído que as taxas em causa eram desproporcionadas e discriminatórias, logo, incompatíveis com o Direito da União. Apesar de os sinais serem positivos e de o Tribunal ser conhecido pela sua jurisprudência proactiva em matéria de direitos fundamentais, esta orientação jurisprudencial é ainda incipiente e largamente ambígua, como Wiesbrock reconhece¹¹⁴, pelo que haverá que esperar por novos desenvolvimentos para que possamos expressar sem reservas o nosso optimismo.

3.2. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A Carta dos Direitos Fundamentais foi elaborada com o assumido propósito de conquistar o apoio dos cidadãos, tornando mais visível aos olhos de todos a importância atribuída pela União ao respeito e à defesa dos direitos humanos¹¹⁵. Formalmente, os redactores da

¹¹¹ Cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, *cit.*, pp. 68-69.

¹¹² Acórdão Rhimou Chakroun contra Minister van Buitenlandse Zaken, de 4 de Março de 2010, proc. C-578/08.

¹¹³ Acórdão Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos, de 29 de Abril de 2010, proc. C-92/07.

¹¹⁴ Cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, *cit.*, p. 74.

¹¹⁵ “This was clearly to be a visibility exercise, a way of pronouncing and providing both what the European Union already claimed to have done in the area of human rights, and a way of declaring its commitments in a public process which would help to secure a degree of popular legitimacy for a political entity which continues to be contested and questioned”. Cf. DE BÚRCA, Gráinne – “The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, in *European Law Review*, n.º 26, 2001, p. 130.

Carta não pretenderam inovar, mas apenas fazer um apanhado dos direitos já reconhecidos pela ordem jurídica da União, através de uma depuração criativa das normas de Direito Comunitário, de Direito Internacional e dos Direitos Constitucionais dos Estados Membros que haviam servido de sustento à actuação do Tribunal de Justiça ao longo dos anos¹¹⁶. Ainda assim, as alterações implicadas, no plano simbólico e no plano prático, pela adopção da Carta e, finalmente, pela sua “integração” no texto dos Tratados não são, de modo algum, despiciendas, como tem sido justamente notado na doutrina¹¹⁷. Desde logo, pelo reforço que a Carta implica para o estatuto dos nacionais de países terceiros que são abrangidos por muitas das suas normas.

As principais críticas dirigidas ao conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais prendem-se com a ambiguidade e a debilidade de muitas das suas disposições, a não inclusão de certos direitos (como os direitos das pessoas pertencentes a minorias) e o facto de deixar muitas questões por resolver, desde logo, a da sua relação com outros instrumentos constitucionais e internacionais de direitos humanos¹¹⁸. As disposições da Carta, nos termos do seu art. 51.º, n.º 2, têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados membros, *apenas* quando apliquem o Direito da União, o que restringe seriamente o seu campo de aplicação¹¹⁹ e a sua capacidade de influir sobre as práticas dos Estados Membros que sejam lesivas dos direitos fundamentais consagrados.

Encimada por um Preâmbulo onde são invocados os valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, a Carta desdobra-se em seis Títulos temáticos dedicados, precisamente, à dignidade, às liberdades, à igualdade, à solidariedade, e ainda à cidadania e à justiça, terminando com um conjunto de disposições gerais sobre a interpretação e a aplicação dos seus preceitos. Estão lá todos os

¹¹⁶ Cf. CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, cit., pp. 358-359.

¹¹⁷ Nesse sentido, cf. WALKER, Neil – “The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications”, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The Post Nice Process: Towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

¹¹⁸ Em vista da adesão, finalmente admitida, da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, põe-se, nomeadamente, o problema de saber como articular este documento com a Carta, evitando os conflitos de jurisdição entre o Tribunal de Justiça das Comunidades e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). O art. 52.º, n.º 3, da Carta, que versa especificamente sobre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não contempla os termos em que há-de manter-se o relacionamento entre os dois Tribunais, mas pode deduzir-se, com Paul Craig e Gráinne de Búrca, que se pretende que o Tribunal de Justiça continue a mostrar deferência face ao TEDH. Este problema não é, aliás, privativo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Na verdade, porque não se pretende substituir aos demais instrumentos de protecção de direitos humanos em vigor no espaço em que se aplica, a Carta tem de coexistir ainda com as Constituições dos Estados Membros e com os acordos internacionais de que estes sejam parte. Cf. CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne – *EU Law...*, cit., pp. 43-44 e 361.

¹¹⁹ Cf. MENÉNDEZ, Agustín José – “A rights-based Europe?”, cit., pp. 136-141.

direitos habituais em qualquer *Bill of Rights* – os direitos à vida (art. 2.º), à integridade física e mental (art. 3.º), à liberdade e segurança (art. 6.º), ao respeito pela vida privada e familiar (art. 7.º), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 10.º), à liberdade de expressão e de informação (art. 11.º), à educação (art. 14.º), à propriedade (art. 17.º), a tratamento não discriminatório (arts. 20.º e 21.º), entre outros.

O Título V, que versa especificamente sobre cidadania, elenca os direitos já reconhecidos aos cidadãos da União pelos Tratados – o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu (art. 39.º), o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais (art. 40.º), o direito de acesso a documentos (art. 42.º), o direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu (art. 43.º) e ao Parlamento Europeu (art. 44.º), o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados Membros (art. 45.º), o direito a protecção diplomática e consular por Estado Membro que não o da respectiva nacionalidade (art. 46.º).

A estes direitos, soma ainda o direito a uma boa administração (art. 41.º). Por força do n.º 1 deste artigo, todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, o que compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram; e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções (art. 41.º, n.º 3). Cabe ainda neste direito a possibilidade, já antes reconhecida, de os indivíduos se dirigirem às instituições da União numa das línguas dos Tratados e de receberem resposta na mesma língua (art. 41.º, n.º 4).

Na sua grande maioria, os direitos reconhecidos pela Carta são referidos a todas as pessoas. Isto vale mesmo para alguns dos direitos contidos no Título V. Expressamente reservados aos cidadãos da União são apenas a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado Membro (art. 15.º, n.º 2); o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado Membro de residência (arts. 39.º e 40.º); o direito a protecção diplomática e consular por autoridades de Estado Membro diferente do da respectiva nacionalidade no território de países terceiros em que este não esteja representado (art. 46.º); e o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados Membros, ainda que o n.º 2 do art. 45.º admita a possibilidade de conceder liberdade de circulação e de permanência aos nacionais

de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado Membro. Apesar do seu carácter eminentemente universalista, a Carta não deixou de ser criticada por reservar este conjunto de direitos para os cidadãos da União, o que foi visto como um reforço das diferenças que separam os cidadãos da União dos nacionais de países terceiros¹²⁰.

Seja como for, apesar desta restrição e do limitado campo de aplicação das disposições da Carta, é inegável que a sua entrada em vigor trouxe uma melhoria importante para a protecção jurídica ao alcance dos nacionais de países terceiros legalmente residentes num Estado Membro da União. A Carta reconhece-lhes, desde logo, o direito ao respeito pela vida privada e familiar, protege-os de qualquer forma de discriminação e consagra o princípio do superior interesse da criança¹²¹, para além de lhes reconhecer vários direitos sociais, como a protecção contra o despedimento sem justa causa e a aplicação de legislação nacional e comunitária em matéria de condições de trabalho¹²². Compreende-se, por isso, que a Carta constitua a base e o quadro de referência dos direitos a incluir no estatuto de *cidadania cívica*. Claro que, como vimos, o estatuto de cidadania cívica proposto pela Comissão Europeia inclui direitos que a Carta não reconhece aos nacionais de países terceiros.

4. O sucedâneo possível da *cidadania cívica*: o estatuto de residente de longa duração

Como observou António Vitorino, a essência implícita no conceito de cidadania cívica está claramente evidente na Directiva 2003/109/CE, de 25 de Novembro, que instituiu o estatuto de residente de longa duração, em particular no que toca ao acesso ao emprego, à educação e à protecção social, a liberdade de associação e a liberdade de circulação, entre outros direitos¹²³. A Directiva propôs-se o duplo objectivo de, por um lado, ultrapassar os problemas postos pelo carácter fragmentado e *ad hoc* do regime até então aplicado aos nacionais de países terceiros, e, por outro lado, proporcionar a estes indivíduos um trata-

¹²⁰ Nesse sentido, cf., nomeadamente, WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, *cit.*, p. 75.

¹²¹ Aspectos sublinhados por Anja Wiesbrock. Cf. WIESBROCK, Anja – “Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals...”, *cit.*, p. 75.

¹²² Aspectos sublinhados pela Comissão Europeia na sua comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração. COM (2000) 757 final, de 22.11.2000.

¹²³ Cf. VITORINO, António – “Uma Política Comum de Imigração”, *cit.*, p. 36. Em idêntico sentido, cf. GEDDES, Andrew, *et al.* – *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, *cit.*, pp. 4-5.

mento equitativo, ou seja, um estatuto jurídico comum tão próximo quanto possível daquele que é gozado pelos cidadãos da União.

A Directiva tem o mérito inegável de reunir num único diploma os aspectos essenciais de um estatuto europeu comum para os nacionais de países terceiros, substituindo o que, até aqui, mais não era do que um emaranhado de normas dispersas por instrumentos jurídicos de vária natureza. O conjunto de direitos e deveres que daí resultava – variável, como era, consoante o país de origem, o país de residência ou os laços com cidadãos europeus – tornava-se de muito difícil compreensão, contribuindo largamente para a já grande vulnerabilidade dos seus titulares. Agora, os nacionais de países terceiros legalmente residentes passam a poder adquirir e beneficiar do estatuto de residente de longa duração em condições muito semelhantes em todos os Estados Membros. Sob este ponto de vista, portanto, os nacionais de países terceiros beneficiaram claramente, em certeza e segurança jurídicas, com a Directiva.

Outro tanto não pode dizer-se no que respeita às condições de aquisição do estatuto e aos direitos que nele vão implicados, domínios em que a Directiva ficou aquém das expectativas. O estatuto pretende-se aberto a todos os nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado Membro e aí instalados de forma duradoura, mas a sua concessão não é, de modo algum, automática, contrariamente ao inicialmente aventado pela Comissão Europeia, dispondo os Estados Membros de uma muito ampla margem de apreciação. Os Estados Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração aos nacionais de países terceiros que tenham residência legal e ininterrupta¹²⁴ no seu território durante os cinco anos que antecedem imediatamente a apresentação do respectivo pedido (art. 4.º, n.º 1), mas isto não significa que os nacionais de países terceiros tenham um direito subjectivo à concessão deste estatuto, que só obterão se fizerem prova de que dispõem de recursos estáveis e regulares suficientes para a sua subsistência, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado Membro em causa, e de um seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos para os nacionais desse Estado (art. 5.º, n.º 1). A Directiva autoriza, para além disso, os Estados Membros a exigir o preenchimento de condições de integração, em conformidade com o Direito nacional (art. 5.º, n.º 2), o que se afigura problemático, na medida em que – em vista da ausência de um consenso europeu sobre o que seja admissível exigir aos estrangeiros em nome da integração e do silêncio da Directiva sobre quaisquer critérios –, tanto pode significar a realização de testes de aptidão

¹²⁴ Importa notar que o cumprimento do requisito de residência ininterrupta é aqui apreciado em termos muito mais restritivos do que os fixados, para os cidadãos da União, pela Directiva 2004/38/CE, para obtenção do direito de residência permanente.

linguística ou de conhecimento da história e cultura da sociedade de acolhimento, como a exigência de conformidade estrita com os valores fundamentais do Estado anfitrião, legitimando, por aí, preocupantes formas de exclusão¹²⁵. Sobre tudo isto, os Estados podem ainda recusar-se a conceder o estatuto de residente de longa duração invocando razões de ordem pública ou de segurança pública (art. 6.º, n.º 1).

A Directiva reconhece aos titulares do estatuto de residente de longa duração o direito de circularem e de residirem por período superior a três meses num Estado Membro diferente daquele em que tenham sido inicialmente admitidos (art. 14.º)¹²⁶, o direito a igualdade de tratamento numa série de domínios relevantes (art. 11.º)¹²⁷ e o direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família nuclear no segundo Estado Membro onde fixem residência (art. 16.º, n.º 1), para além de lhes conceder uma protecção reforçada contra a expulsão (art. 12.º)¹²⁸. No entanto, a Directiva deixa abertas várias possibilidades de os Estados Membros se eximirem ao respeito por estes direitos ou de lhes restringirem o

¹²⁵ Para uma leitura de idêntico sentido, cf. BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, p. 131; ACOSTA ARCARAZO, Diego – *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship (Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, Amesterdão, Martinus Nijhoff Publishers, 2011).

¹²⁶ Este é o aspecto mais ambicioso da Directiva e aquele que maior impacto tem na pretendida aproximação de estatutos entre nacionais de países terceiros e cidadãos da União. Mais uma vez, porém, há consideráveis limitações a ter em conta. Desde logo, o que os residentes de longa duração têm é o direito de requerer um título de residência junto das autoridades competentes de um segundo Estado Membro. Não há, aparentemente, restrições quanto aos motivos pelos quais um residente de longa duração possa pretender residir no território do segundo Estado, ainda que a Directiva identifique duas motivações principais, o exercício de uma actividade económica por conta de outrem ou por conta própria e a realização de estudos ou formação profissional.

¹²⁷ O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais do Estado Membro que concedeu o estatuto no acesso a uma actividade profissional por conta própria ou por conta de outrem, condições de emprego e de trabalho; no acesso ao ensino e formação profissional, incluindo subsídios e bolsas de estudo; no reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos; no acesso à segurança social, assistência social e protecção social; no acesso a benefícios fiscais; no acesso a bens e serviços, incluindo alojamento; no exercício da liberdade de associação e sindical, sem prejuízo das disposições nacionais em matéria de ordem e segurança pública; e no livre acesso a todo o território do Estado Membro, dentro dos limites previstos na lei por razões de segurança. Nos termos do art. 11.º, n.º 5, os Estados podem decidir conceder o acesso a outros benefícios e igualdade de tratamento em outros domínios para além destes.

¹²⁸ De modo não muito diferente do previsto para os cidadãos da União e membros das suas famílias, pela Directiva 2004/38/CE, as decisões de expulsão só podem ser decretadas quando o residente de longa duração representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública e não podem ser fundadas em razões económicas, devendo sempre tomar em consideração a duração da residência no território, a idade da pessoa em questão, as consequências para essa pessoa e para os seus familiares e os laços com o país de residência ou a ausência de laços com o país de origem. Em caso de decisão de expulsão, o residente de longa duração tem o direito de interpor recurso judicial no Estado Membro em questão e, se não dispuser de recursos suficientes, beneficia de apoio judiciário nas mesmas condições das praticadas para os nacionais do Estado (um aspecto, curiosamente, não coberto pela Directiva 2004/38/CE). Se o residente de longa duração for expulso de um Estado Membro que não o que lhe concedeu o estatuto, o primeiro Estado Membro é obrigado a readmiti-lo, e à sua família, imediatamente e sem formalidades (art. 22.º, n.º 2).

alcance¹²⁹ e omite alguns direitos da maior importância, como são o direito de acesso à Justiça e aos tribunais, o direito ao livre exercício de actividades culturais e religiosas e os direitos de participação política, incluindo o direito de voto nas eleições locais e europeias¹³⁰.

5. Considerações finais

O estatuto de residente de longa duração, apesar do inegável reforço que trouxe à posição jurídica dos nacionais de países terceiros a residir no espaço da União, dificilmente poderá ser considerado um estatuto de *quase-cidadania* e não remove alguns dos obstáculos essenciais a uma efectiva aproximação ao estatuto gozado pelos cidadãos da União. Não pode, por isso, dizer-se que a adopção da Directiva 2003/109/CE tenha esgotado o efeito útil do conceito de *cidadania cívica*. O mesmo vale para as conquistas representadas pela atribuição de carácter jurídico vinculativo à Carta dos Direitos Fundamentais e por alguma jurisprudência recente do Tribunal de Justiça. Os nacionais de países terceiros continuam a não dispor de direitos de residência equiparáveis aos dos cidadãos da União, continuam a não ser cabalmente protegidos contra a discriminação com base na nacionalidade e continuam a não poder votar ou ser eleitos nas eleições locais e nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado Membro de residência, apesar do consenso aparentemente existente sobre a importância dos direitos de participação política como condição indispensável para uma boa

¹²⁹ Desde logo, os Estados podem reservar a igualdade de tratamento em matéria de ensino, segurança social, benefícios fiscais, acesso a bens e serviços e liberdade de associação aos casos em que o local de residência legal ou habitual do titular do estatuto, ou dos familiares para os quais pede benefícios, se situe no seu território (art. 11.º, n.º 2). Para além disso, os Estados podem continuar a impor restrições ao acesso a actividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem se, nos termos da legislação nacional ou comunitária em vigor, essas actividades forem reservadas a nacionais, a cidadãos da União ou do Espaço Económico Europeu [art. 11.º, n.º 3, alínea a)]. E podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que respeita à assistência social e à protecção social (art. 11.º, n.º 4). No que respeita ao direito de residir num segundo Estado Membro por período superior a três meses, os Estados Membros podem subtrair-se ao encargo de admitir estes estrangeiros se o mercado de trabalho determinar a aplicação dos procedimentos nacionais no que se refere aos requisitos para o preenchimento de vagas ou para o exercício das actividades ou se a política do mercado de trabalho determinar a preferência por cidadãos da União ou por nacionais de países terceiros que tenham residência legal e recebam subsídio de desemprego no Estado em causa. Para além disso, os Estados Membros reservaram-se o direito de limitar o número total de pessoas susceptíveis de beneficiar do direito a residência, quando essa limitação já tivesse sido estabelecida na legislação em vigor aquando da aprovação desta Directiva.

¹³⁰ Para referir apenas os direitos cuja inclusão foi recomendada pelo Conselho Económico e Social e pelo Parlamento Europeu. Sobre a fundamental importância dos direitos de participação política para a integração nas sociedades de acolhimento se pronuncia, nomeadamente, a Comissão Europeia na sua recente comunicação sobre uma agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros. COM (2011) 455 final, de 20.07.2011. Cf., ainda, BAUBÖCK, Rainer – “Civic Citizenship: A New Concept for the New Europe”, *cit.*, pp. 133-134.

integração nas sociedades de acolhimento. A promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia continua, assim, largamente por cumprir. O que é de lamentar.

() Por vontade expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.*