C/2024/4061

12.7.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Defesa da Democracia

[COM(2023) 630 final]

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1024/2012 e (UE) 2018/1724 no que diz respeito a determinados requisitos estabelecidos na Diretiva (UE) XXXX/XXXX

[COM(2023) 636 final]

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece requisitos harmonizados no mercado interno relativos à transparência da representação de interesses em nome de países terceiros e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937

[COM(2023) 637 final]

(C/2024/4061)

Relator: **Christian MOOS**

Correlator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Parlamento Europeu, 25.1.2024 Conselho da União Europeia, 24.1.2024
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	12.4.2024
Adoção em plenária	24.4.2024
Reunião plenária n.º	587
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	206/1/7

1. Conclusões e recomendações

1.1. A democracia liberal na Europa está a ser alvo de ataques, quer a partir do estrangeiro quer no seio da própria União Europeia (UE). Nos últimos anos, realizaram-se progressos consideráveis para tornar a democracia europeia resiliente a essas ameaças, mas muito mais há ainda a fazer para proteger a UE, a sua democracia e, mais especificamente, as eleições europeias que se avizinham ([1]).

1.2. A sociedade civil organizada, os cidadãos e os parceiros sociais desempenham um papel crucial no que toca a proteger e assegurar a democracia europeia. Por conseguinte, há que aprofundar a sua participação na política a nível europeu e nacional através de ações que vão além das propostas da Comissão, em consonância com as recomendações do presente parecer.

1.3. Precisamente por estes motivos, é de lamentar que o pacote para a defesa da democracia não tenha sido proposto a tempo de assegurar a sua aplicação adequada antes das eleições europeias de 2024 e não tenha integrado as propostas do Comité Económico e Social Europeu (CESE) sobre o Plano de Ação para a Democracia Europeia ([2]).

([1]) O termo «democracia» é aqui utilizado pelo CESE com o significado de «democracia liberal».
([2]) JO C 341 de 24.8.2021, ponto 56.

1.4. A ingerência estrangeira nos processos democráticos da UE constitui uma ameaça concreta para a democracia europeia que importa travar. Assim, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia totalmente os objetivos da proposta de diretiva, mas discorda fortemente das medidas propostas. Para evitar distorções do mercado e a fragmentação regulamentar, apela para a adoção a nível da UE de uma abordagem abrangente que não implique custos ou riscos adicionais e não estigmatize os prestadores de serviços de representação de interesses, nem reduza os espaços cívicos na UE, restrinja o âmbito dos registos de transparência existentes a nível nacional ou comprometa a credibilidade da UE enquanto interveniente no palco internacional.

1.5. Uma tal abordagem abrangente a nível da UE para conter a ingerência estrangeira nos processos democráticos da UE deve ser clara e facilmente aplicável a todos os intervenientes abrangidos pela legislação, incluindo pessoas singulares, pequenas organizações não governamentais (ONG) e empresas. Mais concretamente, a legislação tem de definir claramente os termos que utiliza, em particular «atividade de representação de interesses», estabelecer critérios claros para avaliar quais as entidades estrangeiras visadas pela legislação, abranger todos os subcontratantes na UE e colmatar as lacunas existentes no que diz respeito a formas específicas de financiamento.

1.6. O CESE considera que não são suficientes os progressos no sentido de reforçar a dimensão europeia nas eleições europeias e, por conseguinte, apela para que o processo eleitoral seja plenamente acessível a todos os cidadãos da UE com deficiência, bem como mais inclusivo e resiliente, harmonizando-o em todos os Estados-Membros. Como primeiro passo, tal poderia ser alcançado adotando as reformas recentes da lei eleitoral europeia, aumentando o investimento na educação para a política, sensibilizando para as próximas eleições europeias e facilitando a integração política de todas as pessoas que residem na UE.

1.7. O CESE apela para o reforço da democracia participativa e solicita formas inovadoras de participação cívica a nível europeu e nacional que complementem a democracia representativa. Essas novas oportunidades de participação política devem ser fáceis de entender e inclusivas, não podendo excluir os cidadãos, em particular os grupos mais desfavorecidos, com o estabelecimento de limiares desnecessários. Têm também de ser transparentes no que diz respeito ao seu impacto potencial na legislação da UE e aos limites da sua influência. Os quadros gerais propostos para uma participação efetiva a nível nacional e a proposta de transformar o sítio Web *Dê a sua opinião* num balcão único para a participação dos cidadãos são iniciativas conducentes a progressos. Não obstante, são necessárias novas medidas, como uma reforma da Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) e um quadro a nível da UE para uma participação efetiva.

1.8. A melhor forma de defender a democracia é proteger os valores fundamentais e incluir os grupos desfavorecidos.

2. **Observações gerais**

2.1. A ingerência estrangeira dissimulada constitui uma ameaça crescente para os processos democráticos na União Europeia e para a democracia liberal enquanto tal, devido a tensões geopolíticas e a múltiplas crises.

2.2. O CESE congratula-se com os progressos realizados no âmbito do Plano de Ação para a Democracia Europeia, no sentido de aumentar a resiliência da democracia europeia, e sublinha que a sociedade civil é crucial para assegurar o funcionamento das democracias e para torná-las resilientes. No entanto, observa que as principais propostas do parecer do CESE sobre o Plano de Ação para a Democracia Europeia ainda não foram postas em prática e solicita a sua rápida aplicação.

2.3. O CESE congratula-se com os esforços concretos empreendidos para melhorar a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. Contudo, reitera o seu apelo para que se continue a desenvolver um quadro a nível da UE para formatos deliberativos e uma estratégia para o diálogo com a sociedade civil organizada (que culmine num plano de ação), bem como a reforçar o diálogo social ([3]).

2.4. O retrocesso democrático também se enraizou na UE. A ameaça às democracias europeias deixou de ter origem exclusivamente no estrangeiro e passou a ser também endémica na União, exigindo, por isso, uma abordagem abrangente a nível da UE para proteger as democracias europeias contra ameaças internas e externas.

([3]) JO C, C/2024/2481 de 23.4.2024, ponto 1.5, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj.

2.5. A UE realizou progressos satisfatórios na melhoria da democracia a nível supranacional. No entanto, é urgente intensificar os esforços. Foram manifestadas preocupações durante a Conferência sobre o Futuro da Europa, que devem ser abordadas antes de um eventual alargamento da UE.

2.6. As eleições europeias de 2024 constituirão um teste decisivo à resiliência da democracia europeia. O CESE insta todos os intervenientes nacionais e europeus a preservarem a legitimidade democrática de todas as instituições e a defenderem o princípio da interdependência entre a democracia e os direitos fundamentais, enquanto alicerces da UE e dos seus Estados-Membros.

3. **Observações sobre a diretiva que estabelece requisitos harmonizados para a representação de interesses em nome de países terceiros**

3.1. O CESE apoia plenamente apenas o objetivo da legislação proposta de tornar transparente a representação de interesses em nome de países terceiros na UE, mas não a proposta de diretiva que visa alcançar esse objetivo. Por conseguinte, apela para uma abordagem mais abrangente para fazer face ao desafio urgente da ingerência estrangeira.

3.2. Atualmente, 15 Estados-Membros da UE dispõem de registos nacionais para prestadores de serviços de representação de interesses, enquanto outros estão a elaborar nova legislação. Por conseguinte, o CESE receia que esta fragmentação regulamentar e a legislação proposta criem novas distorções e gerem custos adicionais para os prestadores de serviços de representação de interesses.

3.3. O CESE salienta a necessidade de combater a corrupção para lutar contra a ingerência estrangeira ilegal e apela para o reforço da Procuradoria Europeia e do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a fim de prevenir a corrupção estrangeira junto dos decisores políticos europeus e das pessoas que participam na elaboração de decisões.

3.4. O CESE manifesta-se igualmente preocupado com a possibilidade de, na sua redação atual, as disposições da diretiva proposta relativas à harmonização reduzirem o âmbito dos registos nacionais de transparência existentes, limitando-os aos serviços de representação prestados em nome de um país terceiro. Atualmente abrangem todos os serviços de representação de interesses no mercado interno.

3.5. O CESE concorda com a crítica manifestada pelos governos nacionais na UE e por intervenientes fundamentais da sociedade civil, como a Sociedade Civil Europa, de que a legislação proposta poderá estigmatizar os prestadores de serviços de representação de interesses em nome de países terceiros, o que acarreta o risco de reduzir o espaço cívico na UE e comprometer a credibilidade da UE enquanto interveniente internacional que promove os valores europeus.

3.6. O CESE está também profundamente preocupado com a possibilidade de a legislação proposta se repercutir negativamente nas organizações e afetar os intervenientes honestos e o seu direito a atrair financiamento, direito este que faz parte da liberdade de associação.

3.7. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão Europeia a elaborar uma nova proposta legislativa com uma abordagem abrangente a nível da UE que contrarie a fragmentação regulamentar e elimine as distorções no mercado interno, mas que também evite a estigmatização e o aumento dos custos e riscos para os prestadores de serviços de representação de interesses, nomeadamente as empresas e ONG ativas em diferentes Estados-Membros da UE.

3.8. O CESE entende que uma legislação relativa a normas comuns em matéria de transparência e responsabilização aplicáveis à representação de interesses complementaria a diretiva relativa à luta contra a corrupção ([4]). As normas de transparência e responsabilização aplicáveis à representação de interesses podem ser úteis para estabelecer uma melhor distinção entre atividade lícita e influência ilícita e para identificar casos de conflito de interesses.

3.9. Tal abordagem contribuiria para os objetivos estabelecidos na proposta de diretiva em apreço e, ao mesmo tempo, reduziria ao mínimo o risco de estigmatizar os intervenientes que realizam atividades de representação de interesses em nome de países terceiros, podendo, por outro lado, servir de pretexto para alguns países terceiros adotarem legislação mais restritiva em matéria de influência estrangeira, suscetível também de condicionar a ação das respetivas sociedades civis.

3.10. A definição de «atividade de representação de interesses» permanece vaga. Embora certas atividades (por exemplo, as relacionadas com a definição da agenda) não sejam mencionadas explicitamente, não é claro se estão abrangidas ou não outras atividades, tais como a investigação aplicada (que sustenta as recomendações políticas). Esta falta de clareza nas definições ao longo do texto também cria incertezas em relação a outros domínios, nomeadamente as atividades relacionadas com o diálogo civil.

3.11. Se a Comissão tencionar prosseguir os trabalhos sobre a proposta de diretiva apresentada, em vez de, como solicitado pelo Comité, elaborar uma nova proposta legislativa, o CESE insta os legisladores a estabelecerem uma definição mais clara de «atividade de representação de interesses», que permita às pessoas singulares e às pessoas coletivas de menor dimensão avaliar, sem terem de recorrer a consultas jurídicas onerosas, se as suas atividades se encontram ou não abrangidas pela legislação.

3.12. O CESE solicita critérios claros que permitam aos prestadores de serviços de representação de interesses e aos seus subcontratantes avaliar facilmente se as ações de uma entidade pública ou privada a que se refere o artigo 2.º, ponto 4, alínea b), podem ser atribuídas a uma entidade referida no artigo 2.º, ponto 4, alínea a).

3.13. O CESE considera necessário clarificar que a legislação abrange quer as pessoas singulares, quer as pessoas coletivas sob todas as suas formas.

3.14. O CESE considera uma lacuna grave que a legislação não abranja a prestação de apoio institucional e o financiamento de projetos para as organizações, mesmo quando os fundos em questão são efetivamente utilizados para atividades de representação de interesses. Colmatar esta lacuna exige uma solução que não sobrecarregue a sociedade civil com obrigações administrativas.

3.15. O CESE acolhe favoravelmente o facto de as informações a publicar no registo, relativas aos prestadores de serviços de representação de interesses que atuam como contratantes principais, conterem dados completos de todos os subcontratantes que prestam serviços de representação, incluindo «uma descrição da atividade de representação de interesses e a sua duração prevista».

3.16. A retirada do registo dos prestadores de serviços de representação de interesses de países terceiros, no prazo de cinco dias úteis a contar da notificação de que deixaram de se qualificar como entidades nos termos do artigo 3.º, n.º 1, compromete gravemente a possibilidade de um escrutínio público *ex post* das atividades de representação de interesses. Por conseguinte, o CESE propõe que as informações sobre essas entidades sejam conservadas no registo durante um período mínimo de quatro anos após o pedido de registo, indicando claramente a data em que cessou a última atividade abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento.

4. **Observações sobre a recomendação relativa a processos eleitorais inclusivos e resilientes**

4.1. O CESE lamenta que a publicação demasiado tardia da recomendação, ou seja, apenas seis meses antes das próximas eleições europeias, não dê tempo suficiente para que todos os seus destinatários possam cumprir as recomendações formuladas.

4.2. Nesse sentido, insta o Parlamento Europeu e o Conselho formados na sequência dessas eleições a lançarem uma iniciativa mais abrangente para continuar a harmonizar, em todos os Estados-Membros, os procedimentos para as eleições europeias, bem como a prosseguirem a iniciativa para melhorar os direitos eleitorais dos cidadãos móveis da UE com bastante antecedência em relação às eleições europeias de 2029, tendo em conta a recomendação, o próximo relatório da Comissão sobre as eleições europeias de 2024 e o relatório de 2026 sobre a cidadania da UE.

([4]) JO C, C/2024/886 de 6.2.2024, ponto 5.2, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/886/oj.

4.3. O CESE lamenta que, desde a adoção do Relatório de Informação – O direito efetivo das pessoas com deficiência a votar nas eleições para o Parlamento Europeu ([5]), em março de 2019, e do Parecer – A necessidade de garantir o direito efetivo das pessoas com deficiência a votar nas eleições para o Parlamento Europeu ([6]), em dezembro de 2020, não tenha havido uma melhoria significativa das possibilidades de voto das pessoas com deficiência nas eleições para o Parlamento Europeu. Devido a obstáculos jurídicos ou técnicos, milhares de pessoas em todos os Estados-Membros da UE ainda não têm a possibilidade efetiva de votar. O CESE reitera o seu apelo ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e aos Estados-Membros para «alterarem urgentemente o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto (Ato Eleitoral de 1976), [...] o que permitiria aplicar em toda a UE normas que garantissem o direito efetivo de voto para as pessoas com deficiência».

4.4. O CESE assinala o facto de mais Estados-Membros terem reduzido a idade de voto para os 16 anos. Neste contexto, apela a todos os Estados-Membros para que harmonizem a idade de voto nas eleições europeias, a fim de assegurar a igualdade de participação dos jovens a nível da UE.

4.5. O CESE sublinha a extrema importância da educação para a política e da literacia digital de todas as pessoas na UE e reitera a sua proposta de criação de uma agência europeia para reforçar as competências mediáticas dos cidadãos da UE através de programas educativos ([7]).

4.6. Chama a atenção para o facto de, atualmente, nem todos os Estados-Membros assegurarem a realização de eleições justas ([8]) e, nesse sentido, insta todos os governos nacionais a cumprirem as normas previstas no n.º 11, alínea b), da recomendação. Insta ainda a Comissão a avaliar o cumprimento dessas normas no seu próximo relatório sobre as eleições europeias de 2024.

4.7. O CESE considera que, uma vez que as autoridades nacionais são responsáveis pela organização das eleições europeias, a formação de observadores eleitorais deve ser uma tarefa conjunta a realizar ao nível nacional e europeu. Tal garante um maior grau de independência dos observadores e também a aplicação de normas de avaliação à escala da UE.

4.8. O CESE frisa a necessidade de assegurar a proteção do ambiente informativo em torno das eleições, embora entenda que existe o risco de determinados governos poderem utilizá-la como pretexto para manipular os debates públicos e limitar a concorrência leal de todos os partidos democráticos. Por conseguinte, sublinha a extrema importância da sociedade civil e da liberdade e diversidade dos meios de comunicação social para o escrutínio do ambiente informativo e para uma concorrência eleitoral leal; reitera o seu apelo a todos os intervenientes democráticos para que continuem a melhorar a situação na UE ([9]).

4.9. Recomenda que, como referido no n.º 28 da recomendação, o financiamento por nacionais de países terceiros ou entidades jurídicas não registadas num Estado-Membro seja totalmente transparente e limitado a um montante máximo por ano.

4.10. O CESE, juntamente com todos os seus membros, compromete-se a sensibilizar para as próximas eleições europeias e a aumentar a afluência às urnas, dando especial destaque às pessoas que votam pela primeira vez e aos grupos sub-representados em termos de participação política.

4.11. Recomenda que os logótipos dos partidos europeus sejam exibidos nos boletins de voto e que os partidos políticos sejam incentivados a exibir os logótipos em todos os seus materiais publicitários.

4.12. A fim de reforçar a dimensão europeia das eleições europeias, o CESE apoia a proposta do Parlamento Europeu relativa à reforma da lei eleitoral europeia, e insta à sua adoção pelo Conselho e por todos os Estados-Membros.

([5]) Relatório de informação do CESE – «O direito efetivo das pessoas com deficiência a votar nas eleições para o Parlamento Europeu»: https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/real-right-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-information-report.

([6]) JO C 56 de 16.2.2021, p. 36.

([7]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Assegurar a liberdade e a diversidade dos meios de comunicação social na Europa» (parecer de iniciativa) (JO C 517 de 22.12.2021, p. 9).

([8]) Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos (ODIHR) da OSCE: Hungria, «Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022» [Eleições parlamentares e referendo, 3 de abril de 2022]. Missão de observação eleitoral do ODIHR. Relatório final, Varsóvia, 29 de julho de 2023.

([9]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Assegurar a liberdade e a diversidade dos meios de comunicação social na Europa» (parecer de iniciativa) (JO C 517 de 22.12.2021, p. 9).

5. **Observações sobre a recomendação relativa à promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil**

5.1. O CESE congratula-se com os esforços para melhorar a participação dos cidadãos, mas reitera que a sua representação através das organizações da sociedade civil é de importância crucial para reforçar a democracia.

5.2. O CESE reitera a sua opinião de que «os movimentos de cidadãos e as pessoas que vivem em situação de pobreza devem estar no centro de um argumento democrático em prol dos direitos humanos», e considera que «[n]ão existe melhor forma de defender os direitos humanos, sobretudo os direitos sociais, do que fazendo ouvir no espaço público e nos debates de orientação as vozes das pessoas mais afetadas pela desigualdade, pela pobreza e pela exclusão social» ([10]).

5.3. Reitera que a democracia representativa e os processos eleitorais continuam a ser a espinha dorsal da democracia da UE e da democracia participativa, e que as formas inovadoras de participação cívica constituem meios complementares de responsabilização dos representantes eleitos.

5.4. Congratula-se com a recomendação endereçada aos Estados-Membros no sentido de criarem quadros nacionais à sua medida para a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, que devem abranger todo o ciclo de elaboração de políticas, desde a definição da agenda até à avaliação da legislação em vigor e das iniciativas políticas.

5.5. Lamenta que a Comunicação sobre o Plano de Ação para a Democracia Europeia não inclua medidas para reforçar a participação dos cidadãos e da sociedade civil a nível da UE, tendo em conta os resultados dos seminários organizados na sequência do relatório de 2022 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais e de uma avaliação exaustiva da adequação dos mecanismos existentes, incluindo a ICE.

5.6. Sublinha que, em certos Estados-Membros, os destinatários da recomendação representam uma importante ameaça para os espaços cívicos públicos e para a igualdade de participação na elaboração de políticas, e salienta que alguns governos utilizaram a democracia direta para minar a democracia europeia. Por conseguinte, a Comissão tem de prosseguir as suas atividades destinadas a capacitar diretamente os cidadãos, em especial no âmbito da sua participação coletiva através das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, para que possam defender a democracia e proteger os espaços cívicos.

5.7. O CESE considera fundamental um acesso não discriminatório à participação, com especial destaque para os direitos dos jovens cidadãos, dos cidadãos com deficiência e das minorias. Para incentivar a ampla participação, as oportunidades de envolvimento têm de ser tão simples quanto possível e não podem estabelecer limiares que impeçam os cidadãos de participar.

5.8. Partilha das preocupações no que se refere ao facto de algumas organizações estarem a tentar minar a democracia e limitar os espaços públicos e apela para a adoção de medidas, no âmbito dos quadros nacionais, para excluir da participação na elaboração de políticas as organizações que lutam ativamente contra a democracia e os valores europeus.

5.9. Apela para que sejam claramente definidos os objetivos de todos os instrumentos ao abrigo dos quadros nacionais, bem como os respetivos mecanismos de retorno de informação. O impacto potencial dos instrumentos na elaboração de políticas tem de ser transparente. De outra forma, os cidadãos perderão ainda mais a sua confiança na democracia, caso as respostas das autoridades públicas aos contributos não correspondam às expectativas dos cidadãos e das organizações da sociedade civil.

5.10. Convida a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem também o diálogo com a sociedade civil organizada e o papel desempenhado pela sociedade civil na elaboração das políticas da UE, para além dos fóruns deliberativos.

5.11. Congratula-se com o objetivo da Comissão de transformar o sítio Web *Dê a sua opinião* num balcão único para a participação em linha dos cidadãos e insta os Estados-Membros, no âmbito dos seus quadros nacionais, a criarem plataformas correspondentes que incluam oportunidades de participação em linha e fora de linha.

([10]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Sensibilizar para os direitos fundamentais e o Estado de direito (parecer de iniciativa) (JO C 100 de 16.3.2023, p. 25).

5.12. O CESE insta a Comissão Europeia a reformar o regulamento relativo à ICE, a fim de reduzir para 16 anos a idade mínima para subscrever uma ICE em todos os Estados-Membros e prorrogar o período de recolha de assinaturas. Na sequência do Brexit, apoia igualmente uma reforma dos Tratados da UE para reduzir o número de subscritores requerido, que é atualmente de um milhão.

5.13. Enquanto os registos de transparência não forem obrigatórios em todos os Estados-Membros, recomenda que os mesmos sejam criados em todos os Estados-Membros a título voluntário, a fim de assegurar e promover uma representação de interesses transparente e ética, que é fundamental para a participação efetiva das organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas.

Bruxelas, 24 de abril de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE