COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 94/80/CE que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 94/80/CE
que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade

1. INTRODUÇÃO

Os cidadãos são diretamente afetados pelas decisões tomadas diariamente pelas autoridades locais nos domínios económico, social e cultural. As autoridades locais representam a forma de governação mais próxima dos cidadãos. A participação nas eleições autárquicas, quer como eleitor quer como candidato, é um direito fundamental, previsto no artigo 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[1], que permite que os cidadãos tomem parte na vida democrática e influenciem o processo de tomada de decisões. Por outro lado, esta participação constitui uma oportunidade para os cidadãos da UE que residem num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade se integrarem melhor na vida política e social da sociedade de acolhimento.

Nos mesmos termos que o artigo 40.º da Carta[2], o artigo 22.º, n.º 1, do TFUE[3] confere a todos os cidadãos da União o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas no Estado-Membro em que residem, em condições idênticas aos nacionais desse país. As modalidades do exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas são estabelecidas pela Diretiva 94/80/CE do Conselho (adiante, «a diretiva»)[4].

Nos termos do artigo 13.º da diretiva, o anterior relatório, que era igualmente o primeiro, sobre a sua transposição e aplicação foi adotado pela Comissão em 2002. Pela primeira vez, o presente relatório analisa a questão mais vasta da participação na democracia local e avalia o estado de transposição e aplicação da diretiva nos Estados-Membros que ainda não faziam parte da União em 2002, ano da adoção do primeiro relatório. Apesar de todos os Estados-Membros terem procedido à transposição da diretiva, há ainda uma série de obstáculos ao pleno exercício dos direitos eleitorais, que devem ser ultrapassados através da correta transposição e aplicação das suas disposições.

O presente relatório avalia igualmente se ainda se poderão justificar as derrogações concedidas ao abrigo do artigo 22.º, n.º 1, do TFUE. O artigo 12.º, n.º 4, da diretiva prevê que, até 31 de dezembro de 1998 e, posteriormente, de seis em seis anos, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a concessão das referidas derrogações. O último relatório sobre esta matéria foi adotado em 2005[5].

---

1 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 83 de 30.3.2010, p. 389).
2 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
3 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
4 Diretiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade (JO L 368 de 31.12.1994, p. 38).
5 COM(2005) 382.

A União funda-se no valor do respeito pela democracia[6] e todos os cidadãos da União têm o direito de participar na vida democrática da União[7]. Por conseguinte, é importante garantir os princípios da democracia participativa, assegurando designadamente a participação de todos os cidadãos da União e envidando esforços para aumentar esta participação.

Garantir os princípios da democracia participativa reveste-se de importância fundamental, sobretudo a nível autárquico, no qual as decisões tomadas afetam diretamente os cidadãos. A diminuição da participação na vida democrática em termos de baixa afluência às urnas pode produzir o efeito indesejável de enfraquecer a democracia representativa.

Na maior parte dos Estados-Membros registou-se uma taxa de participação inferior a 50 % nas eleições europeias mais recentes[8]; verificou-se uma tendência semelhante em muitos Estados-Membros nas eleições autárquicas mais recentes[9]. Seguindo os princípios fundadores da União, a Comissão considera essencial inverter esta tendência, a fim de reforçar a ligação entre os eleitores e os representantes eleitos e aumentar a legitimidade das decisões tomadas por estes últimos.

Nesta linha, o reforço dos direitos eleitorais dos cidadãos integrava a lista de prioridades políticas definidas no Programa de Estocolmo. O Plano de Ação de Estocolmo, de 20 de abril de 2010, salienta que, *«para aproximar os cidadãos do projeto europeu, é essencial facilitar e incentivar a sua participação na vida democrática da União. O aumento da taxa de participação nas eleições do Parlamento Europeu é uma ambição comum. O direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais e europeias de que gozam os cidadãos europeus residentes num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem deve ser mais valorizado e reforçado»*[10].

O presente relatório contribui para a realização da ação 18 do Relatório de 2010 sobre a cidadania da União, visto que o seu objetivo é promover a plena aplicação, por parte dos Estados-Membros, dos direitos eleitorais dos cidadãos da UE no Estado-Membro de residência e assegurar que os cidadãos da UE sejam devidamente informados dos respetivos direitos eleitorais[11]. Para este efeito, o relatório avalia a sensibilização e o exercício dos direitos eleitorais dos cidadãos da UE nas eleições autárquicas e centra-se nas medidas de informação aprovadas pelos Estados-Membros em conformidade com o disposto na diretiva. O relatório também destaca as boas práticas dos Estados-Membros em matéria de campanhas

---

6 Artigo 2.° do Tratado da União Europeia (TUE).

7 Artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE).

8 Relatório sobre as eleições europeias – COM(2010) 605.

9 Fonte: questionário enviado aos Estados-Membros em 10 de janeiro de 2011 (adiante, «o questionário»).

10 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus – Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo. COM(2010) 171 final.

11 No Relatório de 2010 sobre a cidadania da União, «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE» [COM(2010) 603 final], a Comissão definiu 25 ações concretas a realizar com vista à remoção dos obstáculos persistentes ao exercício efetivo dos direitos dos cidadãos da UE em vários domínios da vida quotidiana, incluindo a intervenção política. Nos termos da ação 18, a Comissão *«solicita aos Estados-Membros que garantam o pleno respeito dos direitos de voto dos cidadãos da UE nos seus Estados-Membros de residência, que os cidadãos da UE se possam inscrever ou fundar partidos políticos no Estado-Membro de residência e que os Estados-Membros informem devidamente os cidadãos da UE sobre os seus direitos de voto»*.

de informação e de iniciativas que visam incentivar os cidadãos da UE não nacionais a participar na vida institucional e política a nível local.

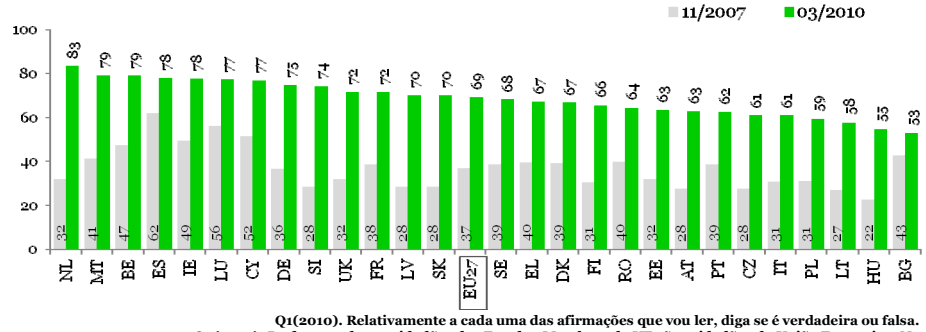
2. SENSIBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

2.1. Sensibilização para os direitos eleitorais na União Europeia

Segundo as estatísticas dos últimos inquéritos Eurobarómetro realizados pela Comissão Europeia[12], a maioria dos cidadãos da UE estão cientes do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas do Estado-Membro de residência. A sensibilização para os direitos eleitorais a nível local aumentou consideravelmente nos últimos quatro anos em todos os Estados-Membros. A nível da UE, a percentagem média de cidadãos que estão cientes destes direitos quase duplicou, passando de 37 % em 2007 para 69 % em 2010. A percentagem mais baixa passou de 22 % em 2007 para 53 % em 2010 e a mais elevada, de 62 % em 2007 para 83 % em 2010.

Sensibilização dos cidadãos da UE relativamente aos direitos eleitorais, 2007-2010

Os cidadãos da UE que residem em Portugal têm direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas - Verdadeiro



Q1(2010). Relativamente a cada uma das afirmações que vou ler, diga se é verdadeira ou falsa.
Q4(2007). De facto, todos os cidadãos dos Estados-Membros da UE são «cidadãos da União Europeia». Na sua opinião, que direitos tem o cidadão da União Europeia?
Base: todos os inquiridos, % por país
Número de respostas corretas

Fonte: Flash Eurobarómetro n.º 292.

Nos últimos anos, a Comissão Europeia contribuiu em grande medida para informar os cidadãos da UE acerca dos respetivos direitos eleitorais e incentivou-os a participar ativamente na vida democrática da União. O Programa Direitos Fundamentais e Cidadania para 2007-2013 contribuiu para desenvolver ações destinadas a promover iniciativas de informação e educação cívica que visam aumentar a taxa de participação nas eleições. Durante o período de 2007 a 2010, foram financiados 12 projetos relativos à participação ativa na vida democrática da União e foram concedidas subvenções que se elevaram a mais de

12 Flash Eurobarómetro n.º 292.

3,8 milhões de EUR[13]. Esta prioridade temática continua a estar incluída no programa de trabalho de 2011[14].

Recentemente, a Comissão Europeia propôs que 2013 fosse designado o «Ano Europeu dos Cidadãos»[15]. O Ano Europeu contribuirá para aumentar a sensibilização dos cidadãos da UE para o direito de circular e residir livremente na União Europeia e, mais geralmente, para uma vasta gama de direitos que lhes concede o direito da União num contexto transfronteiriço, incluindo os direitos eleitorais.

Vários Estados-Membros adotaram medidas destinadas a informar os cidadãos da UE dos respetivos direitos eleitorais nas eleições autárquicas, que revestiram formas diversas[16]. A Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Espanha e Suécia, por exemplo, adotaram a prática de enviar cartões de eleitor ou cartas personalizadas pelo correio com informações acerca do processo eleitoral. Relativamente às ações promovidas a nível nacional, vários Estados-Membros, como a República Checa, Dinamarca, Grécia, Itália, Lituânia, Polónia e Eslováquia, divulgaram informações através de um sítio web oficial. A Alemanha e o Reino Unido criaram uma linha telefónica específica para este efeito. Em Chipre, França, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Roménia, as informações foram divulgadas através de publicações impressas ou da imprensa local.

2.2. Taxa de participação nas eleições autárquicas

A participação de cidadãos da UE não nacionais na vida democrática do Estado-Membro em que residem deve ser analisada no âmbito do quadro mais vasto da taxa de participação geral.

Nas últimas eleições autárquicas realizadas nas grandes cidades, sobretudo nas capitais, dos Estados-Membros, em sete Estados-Membros a taxa de participação situou-se entre os 50 e os 60 %[17]. A taxa de participação foi inferior a 50 % em dez destes municípios[18]. Em termos gerais, há vinte Estados-Membros nos quais mais de um terço dos eleitores elegíveis não participaram nas últimas eleições autárquicas realizadas nas capitais[19]. A participação nas outras cidades que não são capitais é ainda mais baixa, consoante a dimensão[20]. Embora a taxa de participação nas eleições autárquicas seja em geral mais elevada do que nas eleições

---

13 Informações disponíveis em: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/.

14 Decisão de Comissão, de 3 de dezembro de 2010, que adota o programa de trabalho de 2011 para o Programa Direitos Fundamentais e Cidadania – C(2010) 8378.

15 COM (2011) 489 final.

16 Fonte: questionário.

17 Amesterdão: 51,38 %; Lisboa: 53,44 %; Copenhaga: 54,42 %; Paris: 56,93 %; Dublin: 57,77 %; Helsínquia: 58,87 %; Riga: 58,92 %; Berlim: 60,2 % (Berlim é uma cidade-estado, pelo que as eleições autárquicas são também eleições nacionais, o que explica a elevada afluência. Outras eleições autárquicas na Alemanha têm taxas de participação muito baixas, da ordem dos 25 %, mesmo nas grandes cidades).

18 Bucareste: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sófia: 37,85 %; Vílnius: 42,28 %; Atenas: 43,04 %; Budapeste: 43,59 %; Praga: 44,43 %; Liubliana: 44,79 %; Londres: 45,30 %; Varsóvia: 48,27 %.

19 Fonte: questionário.

20 Ostrava (República Checa): 35,39 %; Lille (França): 48,83 %; Estugarda (Alemanha): 48,7 %; Pecs (Hungria): 33,24 %; Galway (Irlanda): 49,89 %; Roterdão (Países Baixos): 47,9 %; Cracóvia (Polónia): 35,37 %; Maribor (Eslovénia): 43,38 %; Trnava (Eslováquia): 29,35 %; Salford (Reino Unido): 33,50 %.

europeias, existem algumas exceções, como é o caso de Atenas, Budapeste, Copenhaga e Riga[21].

Em regra, os dados relativos à taxa de participação nas eleições autárquicas revelam uma tendência para o desinteresse dos cidadãos pela vida política. Combater o «défice democrático» continua a ser um desafio para os Estados-Membros e as instituições europeias, bem como para os autoridades locais eleitas em toda a União.

Alguns fatores empíricos que contribuem para baixar a taxa de participação são comuns a vários Estados-Membros. Foi encontrada uma correlação negativa entre a dimensão da população e a taxa de participação em eleições autárquicas. Nas cidades muito pequenas, o interesse pela política local é maior, visto que os cidadãos sentem que a possibilidade de influenciar a tomada de decisões é mais elevada. Ao que parece, as grandes capitais constituem uma exceção a esta tendência, na medida em que o envolvimento da população é maior comparativamente às outras cidades. Podemos presumir que se as eleições autárquicas se realizarem em simultâneo com as eleições nacionais, a taxa de participação poderá sair reforçada. A presença, a nível local, dos partidos nacionais incentiva os cidadãos que lhes são favoráveis a votar nas eleições autárquicas[22]. Por último, em muitos casos a abstenção deve-se a circunstâncias logísticas, como a inexistência de meios alternativos de voto (voto prévio, voto por via postal, etc.), permitindo aos eleitores que não podem participar nas eleições o preenchimento do seu boletim de voto.

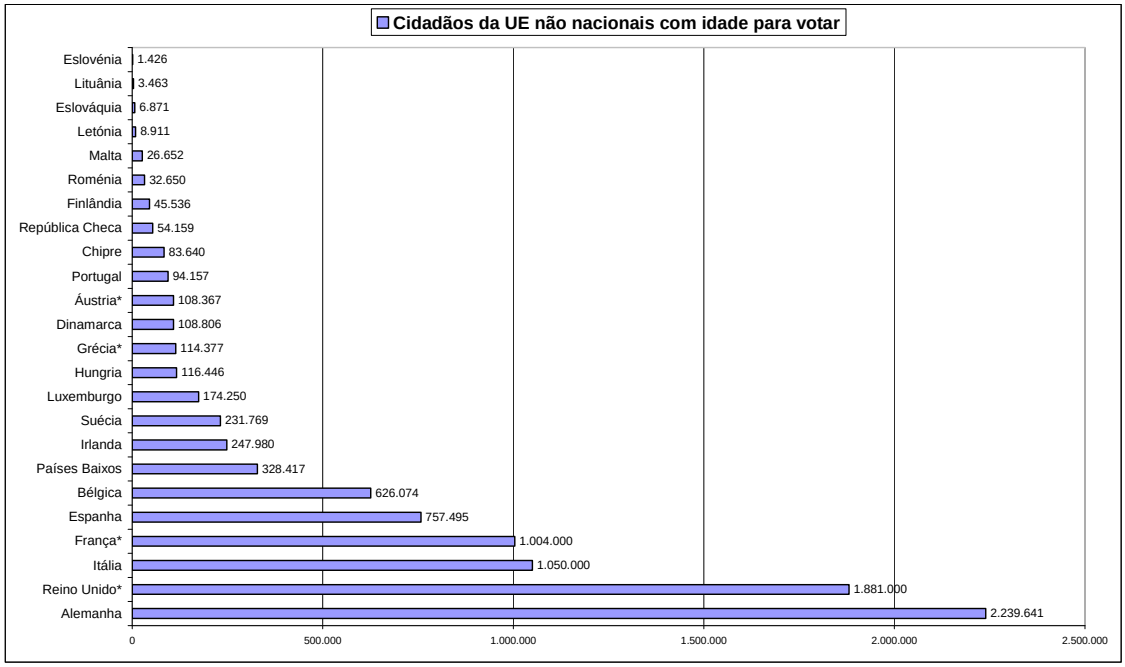
2.3. Participação de cidadãos da UE não nacionais nas eleições autárquicas do Estado-Membro de residência

No final de 2010, mais de 8 milhões de cidadãos da UE com idade para votar residiam num Estado-Membro de que não têm a nacionalidade. O maior número registava-se na Alemanha, Reino Unido e Itália, seguidos pela França, Espanha e Bélgica. Isto significa que 8 milhões de cidadãos da UE podiam votar nas eleições autárquicas do Estado-Membro de residência.

---

21 Taxas de participação nas últimas eleições autárquicas/europeias nas referidas capitais. Atenas: 43,04 %/45,6 %; Budapeste: 43,59 %/44,91 %; Copenhaga: 54,42 %/61,1 %; Riga: 58,92 %/59,13 %.

22 No Reino Unido, a afluência às urnas nas eleições autárquicas foi de 39,1 % em 2009 e de 39,9 % em 2008; nas eleições autárquicas de 2010, realizadas em simultâneo com as eleições gerais, foi de 62,2 %. Na Alemanha, a afluência às urnas nas eleições autárquicas de Koblenz em 2002 foi de 51,3 %; em 2009, ano em que as eleições autárquicas se realizaram em simultâneo com as eleições federais, foi de 66,7 %. Em Itália, a afluência às urnas nas eleições autárquicas de Roma em 2006 foi de 65,98 %; em 2008, ano em que as eleições autárquicas se realizaram em simultâneo com as eleições gerais, foi de 73,66 %.



** Dados parciais. O Reino Unido enviou dados relativos a todos os cidadãos da UE não nacionais residentes no país. França: os dados disponíveis referem-se ao relatório anterior. A Grécia enviou dados relativos aos cidadãos da UE não nacionais residentes no país com mais de 20 anos. Os dados enviados pela Áustria referem-se apenas à capital. Não estão disponíveis dados relativos à Bulgária, Estónia e Polónia.*

Em comparação com os dados do primeiro relatório publicado em 2002[23], vários Estados-Membros registaram um aumento considerável de cidadãos da UE não nacionais com idade para votar a residir num Estado-Membro de que não têm nacionalidade. Os números eram precisamente os seguintes: em Itália, passou de 56 000 para 1 050 000; na Alemanha, de 1 521 000 para 2 239 641; na Grécia, de 16 000 para 114 377; na Irlanda, de 76 000 para 247 980; na Dinamarca, de 32 000 para 108 806; e em Portugal, de 26 000 para 94 157[24].

Apesar deste aumento significativo do número de cidadãos da UE não nacionais com idade para votar a residir num Estado-Membro de que não têm a nacionalidade, só um número relativamente baixo destes cidadãos exerceu efetivamente os respetivos direitos eleitorais nas eleições autárquicas que se realizaram nos últimos anos no Estado-Membro de residência.

A fim de participar nas eleições autárquicas, os eleitores têm de estar inscritos nos cadernos eleitorais. As modalidades de inscrição variam consoante o Estado-Membro[25]. Nos Estados-Membros em que a inscrição não é automática, os dados enviados mostram que só uma média de 10 % dos cidadãos da UE não nacionais residentes requereram a inscrição nos cadernos eleitorais[26].

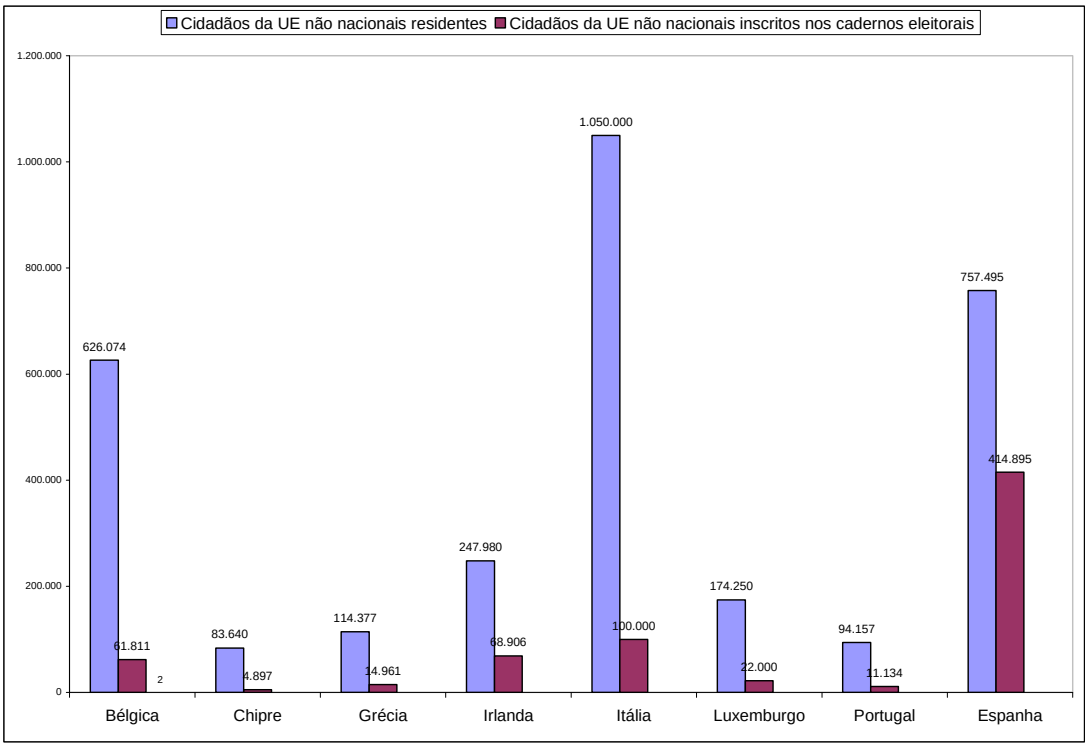
---

23 COM(2002) 260.

24 Fonte: questionário.

25 Na Áustria (exceto no Burgenland), Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Suécia, todos os residentes, incluindo os cidadãos da UE não nacionais, são automaticamente inscritos nos cadernos eleitorais.

26 No questionário pedia-se aos Estados-Membros que enviassem dados relativos às últimas eleições autárquicas realizadas num único dia a nível nacional e, nos outros casos, os dados disponíveis relativos às eleições autárquicas dos últimos três anos.



Estados-Membros sem sistema inscrição automática
(os dados relativos à Bulgária, República Checa, França, Polónia e Reino Unido não estão disponíveis)

É possível notar que uma clara predominância de uma comunidade nacional específica relativamente ao número total de cidadãos da UE não nacionais residentes num Estado-Membro corresponde, em alguns casos, a uma elevada participação desta comunidade nas eleições autárquicas. É o caso da Irlanda, Espanha e Suécia[27].

Não existem dados acerca da percentagem de cidadãos da UE não nacionais residentes que efetivamente votaram depois de estarem inscritos nos cadernos eleitorais; após esta inscrição, deixa de haver distinção entre eleitores nacionais e não nacionais. Os Estados-Membros habitualmente não recolhem estes dados, de modo a evitar discriminações. Há muito poucos dados disponíveis acerca do número de cidadãos da UE não nacionais que se apresentam como candidatos e que são eleitos. A Áustria, República Checa, Alemanha e Suécia

27 Na Irlanda, a percentagem de cidadãos da UE não nacionais inscritos atingia aproximadamente 25 %. Os cidadãos britânicos representam 25 % do número total de cidadãos da UE não nacionais, 74 % dos quais estavam inscritos nos cadernos eleitorais. Estes cidadãos participam ativamente na vida política irlandesa, dado que, devido à reciprocidade, podem votar nas eleições para a *Dáil Éireann* (Câmara Baixa do Parlamento) nas mesmas condições que os cidadãos irlandeses nas eleições parlamentares do Reino Unido. Em Espanha, a percentagem de cidadãos da UE não nacionais inscritos é superior a 50 %. A grande maioria dos cidadãos britânicos e alemães, que representam em conjunto 18,5 % do número total de cidadãos da UE não nacionais, estavam inscritos nos cadernos eleitorais. Outro motivo possível para esta proporção relativamente elevada é que, entre os Estados-Membros em que o sistema de inscrição não é automático, a Espanha é o único a enviar uma carta personalizada a todos os cidadãos da UE não nacionais com informações acerca do processo eleitoral. Além disso, na Irlanda e em Espanha os cidadãos da UE não nacionais já tinham direito de voto nas eleições autárquicas, em determinadas condições, antes da entrada em vigor da diretiva. Por último, na Suécia, os cidadãos finlandeses representam 27,5 % do número total de cidadãos da UE não nacionais, cuja taxa de participação nas últimas eleições autárquicas foi estimada em cerca de 30 %.

assinalaram, em especial, as dificuldades encontradas para recolher estes dados junto das autoridades locais, devido à ausência de um ponto de contacto único, como aliás já havia sido assinalado no último relatório sobre as eleições europeias[28].

A percentagem mais elevada de cidadãos da UE não nacionais eleitos relativamente aos que se apresentam como candidatos verificou-se em França (32,8 %) e na Suécia (17,1 %). Na Áustria, Luxemburgo e Espanha foi eleito um número considerável de cidadãos da UE não nacionais.

3. TRANSPOSIÇÃO E APLICAÇÃO

3.1. Transposição da Diretiva 94/80/CE: ponto da situação

O presente relatório avalia, pela primeira vez, a legislação nacional adotada pelos Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004, bem como as legislações nacionais dos outros Estados-Membros que entraram em vigor desde a publicação do relatório de 2002.

Deve ser referido que o relatório abrange também a nova legislação que foi comunicada apenas através de um questionário, mas ainda não oficialmente notificada à Comissão[29].

Com base nas medidas nacionais de transposição comunicadas pelos Estados-Membros, o nível de transposição da diretiva para a legislação de todos os Estados-Membros pode ser considerado satisfatório. No entanto, alguns aspetos de transposição incorreta ou incompleta devem ser corrigidos, a fim de evitar uma aplicação incorreta, que representaria um obstáculo ao pleno exercício dos direitos eleitorais.

Em alguns Estados-Membros[30], o disposto nos artigos 3.º e 4.º da diretiva[31] parece ter sido transposto de forma incorreta: nestes Estados-Membros, os cidadãos da UE não nacionais só beneficiam do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas após um período mínimo de residência, sem que esta condição seja imposta aos cidadãos nacionais. Além disso, esta legislação não prevê a possibilidade de, caso o direito de voto dependa de um período mínimo de residência, se considerar que os cidadãos da UE não nacionais preencheram esta condição mesmo que tenham residido durante um período equivalente noutros Estados-Membros que não sejam o Estado-Membro de residência.

Um Estado-Membro prevê que o eleitor deve apresentar o pedido de inscrição nos cadernos eleitorais no prazo de 30 dias após a aquisição do direito de eleitor, o que configura um caso de discriminação entre cidadãos nacionais e não nacionais. O dia a que se deve atender para o

---

28 COM(2010) 605.

29 Áustria, Chipre, Lituânia, Luxemburgo e Eslovénia.

30 A Comissão está a analisar os casos da Lituânia e da Eslovénia. As autoridades eslovenas comunicaram recentemente à Comissão que tinham decidido alterar a legislação nacional de modo a garantir a plena conformidade com a diretiva.

31 O artigo 3.º da diretiva garante o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas do Estado-Membro de residência aos cidadãos da UE não nacionais que preencham todas as condições a que a legislação desse Estado sujeita o direito de voto e a elegibilidade dos seus nacionais. O artigo 4.º estabelece que se, para serem eleitores ou elegíveis, os nacionais do Estado-Membro de residência necessitarem de ter residido durante um período mínimo no território nacional, considera-se que os eleitores e elegíveis preenchem esta condição quando tiverem residido durante um período equivalente noutros Estados-Membros.

início da contagem do referido prazo é diferente: para os nacionais, começa a contar a partir da data em que se atinge a idade em que se pode votar; para os não nacionais, começa a contar a partir da data do registo como residente. As consequências da disposição em causa afiguram-se diferentes para os cidadãos da UE nacionais e não nacionais[32].

O artigo 7.º estabelece que todos os cidadãos da UE que tenham manifestado essa vontade exercem o direito de voto nas eleições autárquicas no Estado-Membro de residência. A maioria dos Estados-Membros (Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Suécia) adotou um sistema mais favorável de inscrição automática nos cadernos eleitorais, o que permite aos cidadãos votarem sem ter de apresentar um pedido de inscrição num prazo imperativo.

Os Estados-Membros devem cumprir certos deveres fixados na diretiva, a fim de facilitar a inscrição dos cidadãos da UE nos cadernos eleitorais[33]. Na sequência de queixas enviadas por cidadãos, a Comissão contactou, em 2010, dois Estados-Membros em que cidadãos da UE que trabalham em organismos internacionais se viram confrontados com obstáculos ao exercício dos respetivos direitos eleitorais. A legislação nacional não permitia que esses cidadãos residentes se inscrevessem nos cadernos eleitorais. Na sequência dos contactos com a Comissão, os Estados-Membros em questão alteraram recentemente a legislação e suprimiram os referidos obstáculos[34].

Sempre que um cidadão da UE elegível se candidate, deve apresentar as mesmas provas que os candidatos que sejam cidadãos nacionais. Os Estados-Membros só podem exigir um número limitado de documentos adicionais, além de uma declaração formal que indique a nacionalidade e o endereço no Estado-Membro de residência[35]. A Comissão considera que não é conforme com a diretiva qualquer legislação nacional que exija sempre a apresentação de uma certidão do Estado-Membro de origem confirmando que o cidadão não se encontra privado do exercício do direito de elegibilidade. Nos termos da diretiva, esta certidão só pode ser exigida em caso de dúvida acerca da autenticidade da declaração. Trata-se de mais um ónus para os cidadãos não nacionais que pretendam exercer o direito de voto. Além disso, exigir o número de referência da certidão de residência não se afigura conforme com a diretiva[36].

A diretiva exige que o Estado-Membro de residência informe os cidadãos da UE não nacionais, «com a devida antecedência e de forma adequada», das condições e regras de exercício dos direitos eleitorais nas eleições autárquicas. O cidadão da UE não nacional tem, nomeadamente, o direito de ser informado das medidas tomadas relativamente ao seu requerimento de inscrição nos cadernos eleitorais ou à sua candidatura. Em alguns

---

32 A Comissão está a analisar o caso de Chipre.

33 Nos termos do artigo 8.º da diretiva, os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para permitir que os eleitores sejam inscritos nos cadernos eleitorais em prazo útil antes do ato eleitoral (n.º 1), os cidadãos não nacionais que requeiram a inscrição nos cadernos eleitorais devem apresentar as mesmas provas que os eleitores nacionais (n.º 2) e o Estado-Membro de residência pode exigir que os cidadãos não nacionais apresentem um documento de identidade válido, bem como uma declaração formal que especifique a sua nacionalidade e endereço no Estado-Membro de residência (n.º 3).

34 Lei n.º 1545 de 21.12.2010 da Dinamarca e Lei n.º 1843/2010 da Suécia.

35 Declaração de que não está privado do direito de elegibilidade no Estado-Membro de origem; em caso de dúvida, certidão do Estado-Membro de origem confirmando que não se encontra privado do direito de elegibilidade; documento de identidade válido; declaração formal de que não exerce um cargo incompatível com este direito; declaração com o último endereço no Estado-Membro de origem.

36 A Comissão está a analisar o caso da Bulgária.

Estados-Membros[37] não existe, na legislação nacional de transposição, uma disposição específica acerca da obrigação de informar os cidadãos interessados das medidas tomadas. Na eventualidade de indeferimento do pedido de inscrição nos cadernos eleitorais ou de rejeição da candidatura pelo Estado-Membro de residência, a diretiva prevê igualmente o direito dos cidadãos da UE de serem informados acerca do acesso às vias de recurso disponíveis nesses casos para os cidadãos nacionais. Em alguns casos, a legislação nacional não prevê expressamente esta norma[38]. Em alguns Estados-Membros[39], a legislação nacional de transposição não inclui expressamente a disposição da diretiva que prevê a obrigação dos Estados-Membros de informar os eleitores e os elegíveis, com a devida antecedência e de forma adequada, das condições concretas para o exercício dos direitos eleitorais. No entanto, todos estes Estados-Membros comunicaram ações e iniciativas institucionais destinadas a informar os cidadãos do exercício dos direitos eleitorais, promovidas nas últimas eleições autárquicas, assegurando deste modo a aplicação do disposto na diretiva.

3.2. Análise das disposições adotadas pelos Estados-Membros nos termos do artigo 5.º, n.os 3 e 4, da diretiva, que visam reservar aos seus próprios nacionais o exercício de certas funções

Resulta do direito de voto e de elegibilidade em eleições autárquicas no Estado-Membro de residência, consagrado na diretiva, que um cidadão da UE pode tornar-se membro eleito de uma câmara municipal ou mesmo presidente de câmara num Estado-Membro de que não é nacional.

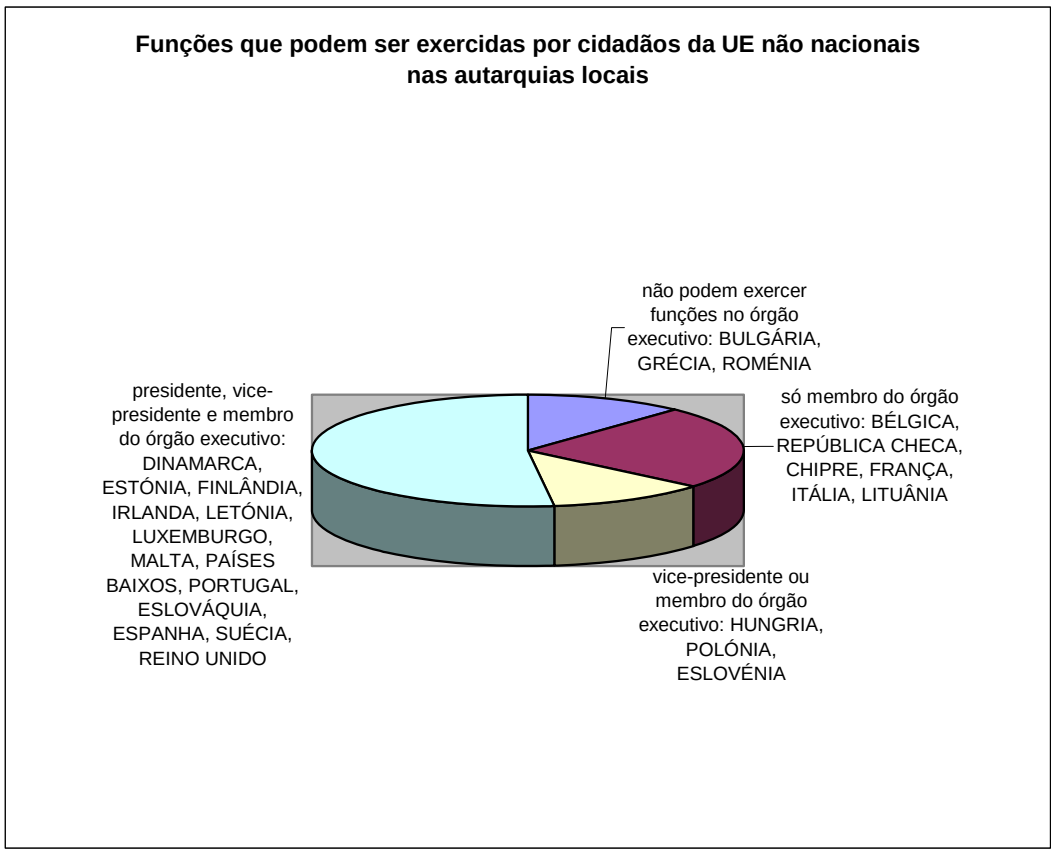
A diretiva prevê a possibilidade de os Estados-Membros reservarem um determinado número de funções da administração local aos cidadãos nacionais, nomeadamente as funções associadas ao executivo da autarquia (presidente, vice-presidente ou membro do órgão colegial executivo de uma autarquia local), se forem eleitos para exercer essas funções durante a duração do mandato ou a título provisório ou interno.

---

37 Bulgária, Chipre, República Checa, França, Polónia, Roménia, Eslováquia e Espanha.

38 França, Eslováquia, Espanha.

39 Bélgica, Bulgária, República Checa, França, Itália, Letónia, Polónia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha.



** A Áustria e a Alemanha são repúblicas federais, pelo que as disposições variam consoante o* Land *de referência.*

A Dinamarca, Estónia, Finlândia, Irlanda, Letónia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal, Eslováquia, Espanha, Suécia e Reino Unido não aplicam atualmente quaisquer restrições, pelo que os cidadãos da UE não nacionais podem ser nomeados presidente, vice-presidente ou membro do órgão executivo de uma autarquia local. Três Estados-Membros[40] limitaram aos cidadãos nacionais apenas a função de presidente da autarquia. Em seis outros Estados-Membros[41] os cidadãos da UE não nacionais não podem ocupar a função de vice-presidente, mas podem ser membros do órgão executivo. Por último, outros Estados-Membros[42] aplicam as restrições previstas na diretiva e, sendo assim, os cidadãos da UE não nacionais não podem sequer ser membros do órgão executivo.

A Comissão está a analisar estes aspetos da diretiva pela primeira vez no presente relatório e considera que as legislações menos restritivas contribuem mais eficazmente para a integração dos cidadãos e a sua participação na vida democrática do Estado-Membro de residência.

40 Hungria, Polónia e Eslovénia.
41 Bélgica, Chipre, República Checa, França, Itália e Lituânia.
42 Bulgária, Grécia e Roménia.

3.3. Atualização relativa ao anexo da diretiva: «autarquias locais» dos Estados-Membros

A diretiva inclui um anexo com a lista das designações das «autarquias locais» de cada Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a)[43]. A lista das «autarquias locais» identifica o âmbito de aplicação da diretiva, isto é, a aplicação das suas disposições. É essencial, portanto, que esta lista se mantenha atualizada.

O anexo foi alterado em 2003[44] (tendo em vista a adesão de 10 Estados-Membros em 2004) e em 2006[45] (tendo em vista a adesão de dois Estados-Membros em 2007), a fim de acrescentar a designação das autarquias locais dos novos Estados-Membros.

Além disso, alguns Estados-Membros notificaram recentemente à Comissão legislação que altera a designação das suas autarquias locais na aceção da diretiva[46]. A Comissão convidou todos os Estados-Membros a notificarem oficialmente qualquer legislação nova comunicada a este respeito.

4. DERROGAÇÃO AO ABRIGO DO ARTIGO 22.º, N.º 1, DO TFUE

O artigo 22.º, n.º 1, do TFUE estabelece que a diretiva pode prever derrogações às regras gerais, sempre que a situação específica de um Estado-Membro o justifique.

O artigo 12.º da diretiva permite a introdução de derrogações ao princípio da igualdade de tratamento, se num Estado-Membro existirem problemas específicos que o justifiquem. Os Estados-Membros em que a proporção de cidadãos da UE com idade para votar que neles residem, mas que não sejam nacionais desse país, ultrapasse 20 % do número total de cidadãos da UE residentes com idade para votar podem exigir um período mínimo de residência, quer dos eleitores quer dos candidatos, ou adotar as medidas adequadas em matéria de composição das listas de candidatos, destinadas a facilitar a integração dos cidadãos não nacionais e a evitar a polarização entre listas de candidatos «nacionais» e «não nacionais».

O Luxemburgo é o único Estado-Membro que se encontra nestas condições e recorreu a esta derrogação, limitando o direito de voto aos cidadãos da UE não nacionais que tenham domicílio legal no território do Luxemburgo e nele tenham residido por um período de pelo menos cinco anos antes da inscrição nos cadernos eleitorais[47]. Quanto ao direito de elegibilidade, o Luxemburgo exige que os cidadãos da UE não nacionais tenham residido em território luxemburguês pelo menos cinco anos antes de se apresentarem como candidatos[48].

---

43 Nos termos desta alínea, são «autarquias locais», as unidades administrativas que constam do anexo e que, nos termos da legislação de cada Estado-Membro, têm órgãos eleitos por sufrágio universal direto e dispõem de competência para administrar, ao nível de base da organização política e administrativa e sob responsabilidade própria, determinados assuntos locais.

44 Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 236 de 23.9.2003, p. 334).

45 Diretiva 2006/106/CE do Conselho (JO L 363 de 20.12.2006, p. 409).

46 Dinamarca, Grécia e Letónia.

47 Artigo 2.º da Lei de 18.2.2003.

48 Artigo 192.º da Lei de 18.2.2003.

A Comissão solicitou[49] às autoridades luxemburguesas que lhe enviassem as informações mais recentes relativas ao número de cidadãos da UE com idade para votar que residem no Luxemburgo mas não são nacionais do país e ao número total de cidadãos da UE com idade para votar que residem no Luxemburgo.

Segundo os dados fornecidos pelas autoridades do país, o número de cidadãos da UE não nacionais com idade para votar residentes no Luxemburgo eleva-se a 174 250. O número total de cidadãos da UE com idade para votar residentes no país é de 406 300. Por conseguinte, a proporção entre os primeiros e os segundos é de 42,9 %, muito superior aos 20 % previstos na diretiva.

Sendo assim, o Luxemburgo poderá continuar a invocar e a aplicar esta derrogação.

A lei luxemburguesa de 13 de fevereiro de 2011 veio estender o direito de elegibilidade aos nacionais de países terceiros residentes no país. Após a entrada em vigor desta lei, todos os cidadãos não nacionais podem exercer as funções de presidente ou membro do órgão executivo de uma autarquia local.

O artigo 12.º, n.º 2, estabelece que o Reino da Bélgica pode aplicar as restrições previstas na diretiva a um número limitado de autarquias cuja lista comunicará pelo menos um ano antes do ato eleitoral autárquico para o qual está prevista a utilização da derrogação. A Bélgica nunca invocou a derrogação prevista neste artigo da diretiva.

Nos termos do artigo 12.º, n.º 3, se a legislação de um Estado-Membro determinar que os nacionais de um Estado-Membro que residam noutro Estado-membro têm neste último direito de voto para o parlamento nacional e podem ser inscritos, para o efeito, nos cadernos eleitorais exatamente nas mesmas condições que os eleitores nacionais, o primeiro Estado-Membro pode não aplicar os artigos 6.º a 11.º a esses nacionais. Nenhum Estado-Membro invocou esta derrogação[50].

5. ESFORÇOS ADICIONAIS PARA GARANTIR A APLICAÇÃO DOS DIREITOS ELEITORAIS E A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA VIDA DEMOCRÁTICA

5.1. Direito de filiação ou de fundação de partidos políticos no Estado de residência

Em conformidade com o princípio da não discriminação, os cidadãos da UE devem gozar dos direitos eleitorais nas mesmas condições que os nacionais do Estado-Membro em que residem. Isto significa que os cidadãos da UE devem poder participar plenamente na vida política do Estado-Membro de residência, em especial no que diz respeito à filiação nos partidos políticos existentes ou mesmo à fundação de novos partidos.

À luz das ações anunciadas no relatório de 2010 sobre a cidadania da União, destinadas a garantir que as condições aplicáveis aos cidadãos da UE não nacionais são idênticas às aplicáveis aos cidadãos nacionais, a Comissão contactou recentemente os Estados-Membros

---

[49] Carta de 11 de fevereiro de 2011.

[50] Nos termos do artigo 12.º, n.º 3, se a legislação de um Estado-Membro determinar que os nacionais de um Estado-Membro que residam noutro Estado-membro têm neste último direito de voto para o parlamento nacional e podem ser inscritos, para o efeito, nos cadernos eleitorais exatamente nas mesmas condições que os eleitores nacionais, o primeiro Estado-Membro pode não aplicar os artigos 6.º a 11.º a esses nacionais.

cuja legislação nacional limita a possibilidade de os cidadãos da UE não nacionais se filiarem num partido político ou mesmo fundarem um partido[51]. Como já assinalou no seu relatório mais recente sobre as eleições europeias[52], a Comissão considera que essas restrições constantes das legislações nacionais constituem um obstáculo ao exercício dos direitos eleitorais por parte dos cidadãos da UE. Caso estas limitações não sejam suprimidas, a Comissão utilizará os poderes que os Tratados lhe conferem para garantir o cumprimento da diretiva.

5.2. Boas práticas em matéria de promoção da participação dos cidadãos da UE não nacionais

A Comissão sublinha a importância das ações e iniciativas destinadas a promover e incentivar a participação dos cidadãos da UE na vida democrática do Estado de residência.

Algumas boas práticas já foram instauradas em alguns Estados-Membros e poderão servir de exemplo. É o caso da Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Espanha e Suécia, que adotaram medidas especificamente destinadas a informar os cidadãos da UE acerca dos respetivos direitos de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas, que consistem no envio de cartas personalizadas ou cartões de eleitor que contêm informações sobre o processo eleitoral.

Neste contexto, a campanha de sensibilização especialmente dirigida a jovens em idade escolar realizada no Luxemburgo deve ser considerada um instrumento eficaz para incentivar a participação nas eleições autárquicas. A escola é um local de referência fundamental da vida da comunidade local, em particular para os que votam pela primeira vez, bem como um agente essencial de integração e educação cívica.

A diretiva estabelece que os Estados-Membros em que o voto não é obrigatório poderão adotar um sistema de inscrição automática dos eleitores. É o que já acontece na Áustria (exceto no Burgenland), Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Suécia. A Comissão aprova a prática da inscrição automática dos cidadãos da UE não nacionais nos cadernos eleitorais ao mesmo tempo que a sua inscrição como residentes. Esta prática evitaria impor um ónus adicional aos cidadãos que queiram exercer o direito de voto, visto que deste modo não teriam de apresentar novo pedido de inscrição no prazo perentório fixado para o efeito.

Relativamente aos Estados-Membros em que a inscrição nos cadernos eleitorais não é automática, a Comissão considera uma boa prática não fixar um prazo perentório para a apresentação do pedido de inscrição. É o caso da Itália. É na fase final das campanhas eleitorais que os cidadãos se envolvem mais nos debates políticos e, por este motivo, decidem eles próprios exercer o direito de voto. Por conseguinte, a fixação de um prazo perentório para a inscrição nos cadernos eleitorais que expire antes do final da campanha eleitoral poderia excluir os cidadãos que decidem votar no último momento.

---

[51] A Comissão está atualmente a analisar os casos da República Checa, Alemanha, Grécia, Lituânia, Letónia, Polónia, Eslováquia e Espanha. A Finlândia já anunciou que as limitações vigentes no país a este respeito serão removidas da legislação nacional.

[52] COM(2010) 605.

6. CONCLUSÕES

A comparação entre os dados constantes do primeiro relatório e os dados recolhidos através do questionário de 2011 permite concluir que o número de cidadãos da UE com idade para votar residentes num Estado-Membro de que não são nacionais aumentou de 4,7 milhões em 2000 para 8 milhões em 2010, sobretudo devido ao alargamento[53]. O número de cidadãos da UE não nacionais que participam ativamente na vida democrática a nível local não parece ter aumentado na mesma proporção, pelo menos em termos de pedidos de inscrição nos cadernos eleitorais.

A taxa de participação nos vários tipos de eleições tornou-se um desafio para as democracias europeias. A legitimidade obtida por meio de eleições livres e universais é a base dos governos democráticos. O nível de participação nas eleições é um indicador crucial da qualidade da democracia. Por estes motivos, combater o desinteresse pela política deve continuar a ser uma das grandes prioridades da agenda da União e dos Estados-Membros. Devem ser renovados os esforços para fazer chegar aos cidadãos informações específicas acerca dos respetivos direitos eleitorais e as formalidades administrativas a cumprir para os exercer. Todas as iniciativas destinadas a reforçar a sensibilização em matéria de direitos eleitorais e a incentivar a participação nas eleições autárquicas devem ser consideradas um apoio útil e eficaz, incluindo a participação nos programas geridos pela Comissão, como se indica atrás no ponto 2.1.

A Comissão continuará a trabalhar em estreita cooperação com os Estados-Membros no sentido de verificar a correta transposição e aplicação da diretiva e a ajudar os Estados-Membros a adotar as medidas necessárias para garantir o pleno exercício dos direitos eleitorais, removendo em simultâneo os obstáculos ao direito de ser informado acerca destes direitos com a devida antecedência e de forma adequada. A proposta de um Ano Europeu dos Cidadãos em 2013 representa uma verdadeira oportunidade para renovar os esforços para incentivar a participação nas eleições, com a colaboração das autoridades nacionais e locais interessadas, bem como de outros intervenientes que moldam a vida política dos Estados-Membros e dos cidadãos.

Para este efeito, a Comissão tenciona recorrer a uma plataforma informal de cooperação, destinada a facilitar o diálogo direto entre a Comissão, o Comité das Regiões e as associações nacionais de autoridades locais e regionais. Esta plataforma permitirá à Comissão identificar eventuais dificuldades com que as autoridades locais se defrontam ao aplicar os direitos eleitorais dos cidadãos da UE e aproveitar de forma direta as ideias e a experiência destas autoridades e as boas práticas por elas desenvolvidas, no intuito de reforçar o exercício efetivo destes direitos no terreno.

[53] Cerca de 40 % são nacionais de Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004.