COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea Directivei 94/80/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea Directivei 94/80/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin

1. INTRODUCERE

Deciziile adoptate zilnic de către autoritățile locale în sferele economice, sociale și culturale au o influență directă asupra cetățenilor. Autoritățile locale reprezintă forma de guvernare cea mai apropiată de cetățeni. Participarea la alegerile locale, fie pentru a alege, fie pentru a fi ales, este un drept fundamental prevăzut la articolul 40 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene[1]; în acest mod, cetățenii se pot implica în viața democratică și pot influența procesul decizional. În plus, o astfel de participare oferă cetățenilor UE care își au reședința în alt stat membru decât cel de origine ocazia de a se integra mai bine în viața politică și socială a țării-gazdă.

La fel ca și la articolul 40 din cartă[2], la articolul 22 alineatul (1) din TFUE[3] se prevede dreptul fiecărui cetățean al Uniunii de a alege și de a fi ales la alegerile locale în statul membru în care acesta își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții statului respectiv. Normele de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale sunt stabilite prin Directiva 94/80/CE a Consiliului (denumită în continuare „directiva”)[4].

În conformitate cu articolul 13 din directivă, raportul precedent, primul, de altfel, privind transpunerea și punerea în aplicare a directivei a fost adoptat de Comisie în 2002. Pentru prima dată, în raportul de față este abordată problema mai amplă pe care o constituie participarea la democrația locală și este evaluat stadiul transpunerii și al punerii în aplicare a directivei în statele membre care nu erau încă membre ale Uniunii în 2002, când a fost adoptat primul raport. Deși directiva a fost transpusă de toate statele membre, este necesar să se asigure aplicarea și transpunerea corectă a dispozițiilor acesteia pentru înlăturarea unei serii de obstacole care stau în calea exercitării depline a drepturilor electorale.

În raport, Comisia încearcă, de asemenea, să determine dacă se justifică în continuare acordarea derogării în temeiul articolului 22 alineatul (1) din TFUE. La articolul 12 alineatul (4) din directivă se prevede că, până la 31 decembrie 1998 și ulterior la fiecare șase ani, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport privind această acordare de derogări. Ultimul raport de derogare a fost adoptat în 2005[5].

---

1 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO C 83, 30.3.2010, p. 389).
2 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
3 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
4 Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii UE care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin (JO L 368, 31.12.1994, p. 38).
5 COM(2005) 382.

Uniunea se întemeiază pe valoarea respectării democrației[6] și fiecare cetățean al Uniunii are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii[7]. Este important, așadar, să se garanteze principiile unei democrații participative, printre altele prin garantarea participării tuturor cetățenilor Uniunii și prin mobilizarea eforturilor de stimulare a participării.

Garantarea principiilor unei democrații participative este de o importanță majoră în special la nivel local, întrucât deciziile adoptate la acest nivel au o influență directă asupra cetățenilor. O implicare tot mai scăzută în viața democratică, exprimată printr-o prezență slabă la alegeri, poate avea efectul nedorit de fragilizare a statutului democrației reprezentative.

Rata de participare la ultimele alegeri europene a fost mai mică decât 50 % în majoritatea statelor membre[8]; aceeași tendință a putut fi observată cu ocazia ultimelor alegeri locale[9] în numeroase state membre. În conformitate cu principiile fondatoare ale Uniunii, Comisia consideră că, pentru consolidarea legăturii dintre alegători și reprezentanții aleși, precum și pentru sporirea legitimității deciziilor luate de aceștia din urmă, este esențial ca această tendință să fie inversată.

În acest sens, consolidarea drepturilor electorale ale cetățenilor a fost înscrisă pe lista priorităților politice în Programul de la Stockholm. În Planul de acțiune din 20 aprilie 2010 pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm, se subliniază modul în care *„facilitarea și încurajarea participării cetățenilor la viața democratică a Uniunii este decisivă pentru a-i aduce pe cetățeni mai aproape de proiectul european. Creșterea prezenței electorale la alegerile pentru Parlamentul European reprezintă o ambiție comună. Dreptul cetățenilor de a vota și a fi aleși la alegerile locale și europene în țara în care își au domiciliul ar trebui să fie promovat și consolidat și mai mult.”*[10]

Prezentul raport contribuie la punerea în aplicare a acțiunii 18 din Raportul privind cetățenia UE în 2010, întrucât obiectivul său este de a încuraja statele membre să asigure respectarea pe deplin a drepturilor de vot ale cetățenilor UE în statele membre de reședință și să îi informeze în mod corespunzător pe cetățenii UE cu privire la drepturile lor electorale[11]. În acest scop, în raport este evaluată măsura în care drepturile electorale sunt cunoscute și utilizate de către cetățenii UE în cadrul alegerilor locale, accentul fiind pus pe măsurile de informare instituite de statele membre în conformitate cu dispozițiile directivei. De asemenea, în raport sunt evidențiate cele mai bune practici existente în statele membre în ceea ce privește desfășurarea

---

6 Articol 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

7 Articolul 10 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

8 Raportul privind alegerile europene COM(2010) 605.

9 Sursa: chestionar adresat statelor membre la 10 ianuarie 2011 (denumit în continuare: „chestionarul”).

10 Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție pentru cetățenii Europei - Plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm - COM(2010) 171 final.

11 În Raportul privind cetățenia UE în 2010, intitulat „Eliminarea obstacolelor din calea drepturilor cetățenilor UE” [COM(2010) 603 final], Comisia a prezentat 25 de acțiuni concrete care trebuie întreprinse în vederea eliminării obstacolelor persistente care îi împiedică pe cetățeni să își exercite drepturile de care beneficiază, în temeiul legislației UE, în diferitele roluri pe care le au în viața lor de zi cu zi, printre care și acela de actori politici. În conformitate cu acțiunea 18, Comisia solicită statelor membre *„să se asigure că drepturile de vot ale cetățenilor UE sunt pe deplin respectate în statul membru de reședință, că cetățenii UE pot deveni membri ai unor partide politice sau pot fonda partide politice în statul membru de reședință și că statele membre informează în mod corespunzător pe cetățenii UE cu privire la drepturile lor electorale”*.

campaniilor şi inițiativelor de informare, menite să încurajeze cetățenii UE care nu sunt resortisanți să ia parte la viața instituțională şi politică la nivel local.

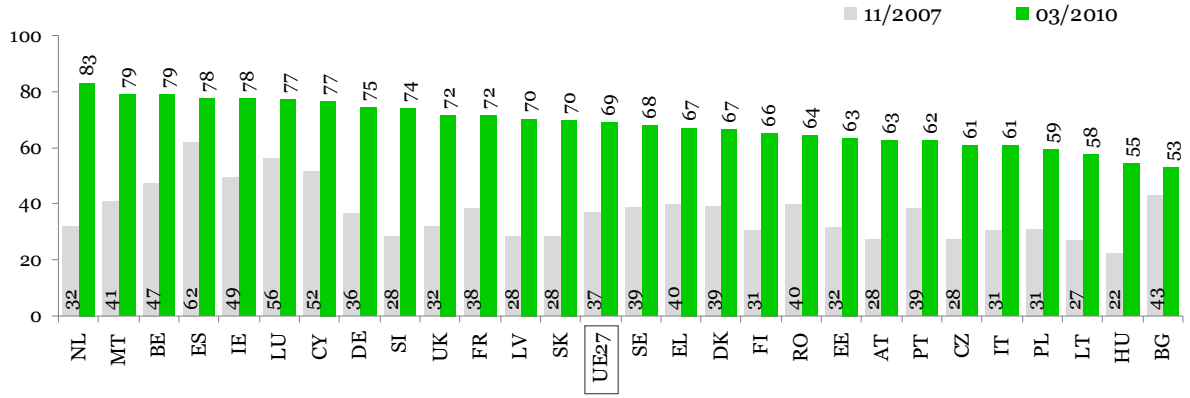
2. INFORMAREA ŞI PARTICIPAREA CETĂȚENILOR

2.1. Cunoașterea drepturilor electorale în Uniunea Europeană

După cum reiese din statisticile ultimelor sondaje Eurobarometru efectuate de Comisia Europeană[12], majoritatea cetățenilor din statele membre își cunosc dreptul de a alege și de a fi aleși la alegerile locale desfășurate în statul membru de reședință. Nivelul de cunoaștere a drepturilor electorale la nivel local a crescut semnificativ în patru ani în toate statele membre. La nivelul UE, procentajul mediu al cetățenilor care cunosc existența acestor drepturi s-a dublat aproape, ajungând de la 37 % (în 2007) la 69 % (în 2010). Cea mai scăzută medie a crescut de la 22 % (în 2007) la 53 % (în 2010), iar cea mai ridicată de la 62 % (în 2007) la 83 % (în 2010).

Cunoașterea drepturilor electorale de care se beneficiază un cetățean al UE, 2007-2010

Un cetăţean al UE care locuieşte în [ŢARA NOASTRĂ] are dreptul de a alege sau de a fi ales la alegerile locale - adevărat



Trim. 1 (2010). Dintre afirmaţiile pe care urmează să le auziţi, indicaţi care este adevărată şi care este falsă: Trim. 4 (2007). Toţi cetăţenii statelor membre ale UE sunt, de fapt, „cetăţeni ai Uniunii Europene". Ce drepturi are, în opinia dumneavoastră, un cetăţean al Uniunii Europene?
Bază: toţi respondenţii, % pe ţară
Reprezentarea răspunsurilor corecte

Sursa: Eurobarometru Flash nr. 292.

În ultimii ani, Comisia Europeană a contribuit în mod semnificativ la informarea cetățenilor UE cu privire la drepturile lor electorale și i-a încurajat să participe activ la viața democratică a Uniunii. Programul „Drepturi fundamentale și cetățenie" pentru perioada 2007-2013 a contribuit la elaborarea unor acțiuni care vizează promovarea inițiativelor de informare și de educație civică, menite să asigure o prezență sporită la alegeri. În perioada 2007-2010, au fost finanțate 12 proiecte având ca temă participarea activă la viața democratică a Uniunii și au fost acordate granturi în valoare de peste 3,8 milioane EUR[13]. Această prioritate tematică este prezentă, în continuare, în programul de lucru pentru anul 2011[14].

---

12 Eurobarometru Flash nr. 292.

13 Informații sunt disponibile la următorul link: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Decizia Comisiei din 3 decembrie 2010 privind adoptarea programului de lucru pentru 2011 pentru Programul specific Drepturi fundamentale și cetățenie [C(2010) 8378].

Comisia Europeană a propus, de curând, ca anul 2013 să fie desemnat „Anul european al cetățenilor”[15]. Anul european ar urma să contribuie la informarea cetățenilor UE privind dreptul lor la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii Europene și, în general, privind gama largă de drepturi de care aceștia beneficiază în baza legislației Uniunii în situații transfrontaliere, inclusiv drepturile electorale.

Mai multe state membre au adoptat măsuri specifice, însă prin utilizarea unor mijloace diferite[16], pentru informarea cetățenilor UE cu privire la drepturile lor electorale în cadrul alegerilor locale. Astfel, țări precum Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Lituania, Spania și Suedia au adoptat practica de a trimite cetățenilor vizați, prin poștă, cărți de alegător sau scrisori individuale cu informații despre procedura electorală. În ceea ce privește măsurile întreprinse la nivel național, mai multe state membre, cum ar fi Republica Cehă, Danemarca, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia și Slovacia, au furnizat informații prin intermediul site-ului oficial. Germania și Regatul Unit au activat un serviciu de asistență telefonică dedicată. În Cipru, Franța, Irlanda, Luxemburg, Portugalia și România, informațiile au fost furnizate prin intermediul publicațiilor tipărite sau al presei locale.

2.2. Prezența electoratului la alegerile locale

Participarea cetățenilor UE neresortisanți la viața democratică a statului membru de reședință trebuie evaluată în contextul mai larg al ratei globale de participare.

În ceea ce privește ultimele alegeri locale desfășurate în marile orașe, în principal în capitalele statelor membre, în șapte state membre rata de participare la vot s-a situat între 50 % și 60 %[17]. Prezența la vot s-a situat sub 50 % în zece dintre aceste administrații locale[18]. În ansamblu, există douăzeci de state membre în care peste o treime din alegătorii înscriși pe lista electorală nu s-a prezentat la urne cu ocazia ultimelor alegeri locale organizate în capitale[19]. Prezența în alte orașe decât capitalele, în funcție de dimensiunea acestora, este chiar mai scăzută[20]. Deși, în general, prezența electoratului la alegerile locale este mai mare decât la alegerile europene, pot fi observate excepții în câteva orașe, cum ar fi Atena, Budapesta, Copenhaga și Riga[21].

Din datele privind prezența la alegerile locale reiese, în general, o tendință de nemulțumire politică a cetățenilor. Remedierea „deficitul democratic” rămâne o provocare pentru statele membre și instituțiile europene, precum și pentru autoritățile locale alese pe întregul teritoriu al Uniunii.

---

15 COM(2011) 489 final.

16 Sursa: chestionar.

17 Amsterdam: 51,38 %; Lisabona: 53,44 %; Copenhaga: 54,42 %; Paris: 56,93 %; Dublin: 57,77 %; Helsinki: 58,87 ; Riga: 58,92 %; Berlin: 60,2 % (Berlin este un oraș-stat, deci alegerile locale sunt în același timp și alegeri naționale. Se explică astfel rata ridicată de participare. Alegerile locale izolate din Germania sunt caracterizate de rate de participare de numai 25 %.)

18 București: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sofia: 37,85 %; Vilnius: 42,28 %; Atena: 43,04 %; Budapesta: 43,59 %; Praga: 44,43 %; Ljubljana: 44,79 %; Londra: 45,30 %; Varșovia: 48,27%.

19 Sursa: chestionar.

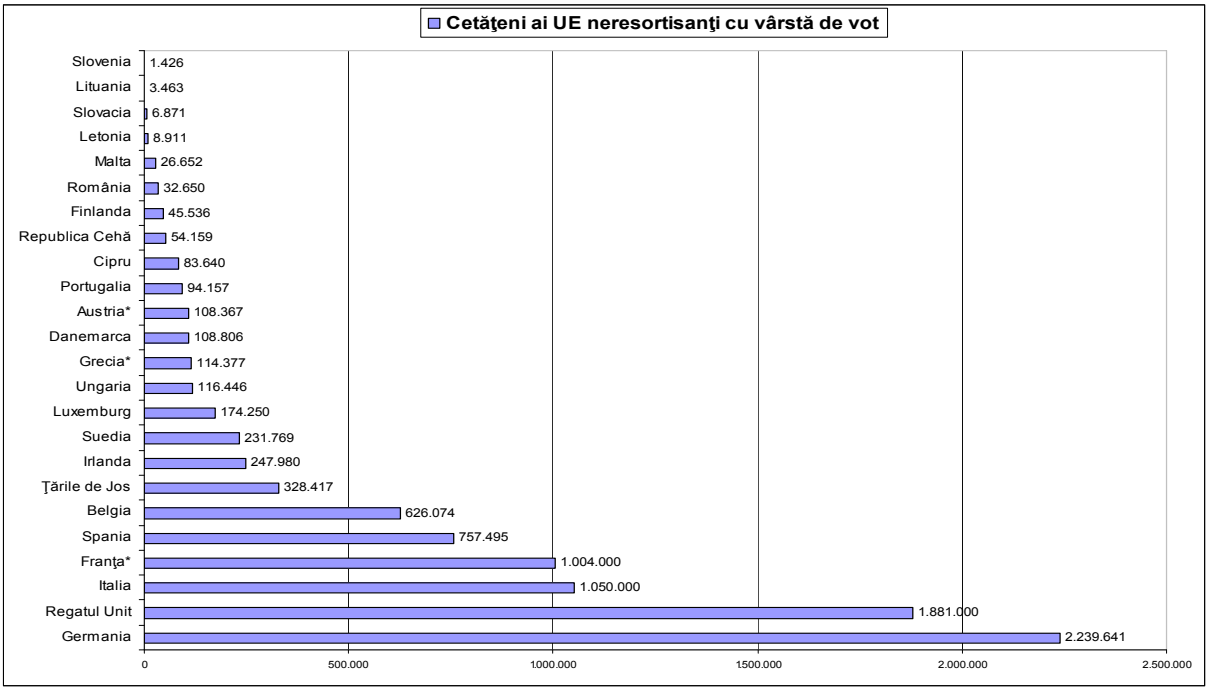
20 Ostrava (Republica Cehă): 35,39 %; Lille (Franța): 48,83 %; Stuttgart (Germania): 48,7 %; Pécs (Ungaria): 33,24 %; Galway (Irlanda): 49,89 %; Rotterdam (Țările de Jos): 47,9 %; Cracovia (Polonia): 35,37 %; Maribor (Slovenia): 43,38 %; Trnava (Slovacia): 29,35 %; Salford (Regatul Unit): 33,50%.

21 Mai jos, este prezentată rata de participare la ultimele alegeri locale/europene în capitalele menționate. Atena: 43,04 %/45,6 %; Budapesta: 43,59 %/44,91 %; Copenhaga: 54,42 %/61,1 %; Riga: 58,92%/59,13%.

În câteva state membre, scăderea prezenței la vot se bazează pe o serie de factori empirici comuni. S-a constatat o corelare negativă între numărul populației și prezența la alegerile locale. În orașele foarte mici, interesul pentru politicile locale este mai mare, deoarece percepția generală este că se poate influența mai mult procesul decizional. Se pare că excepția de la această tendință o constituie marile capitale, unde se observă o implicare mai largă a populației în comparație cu alte orașe. Se poate presupune că prezența la vot poate fi stimulată în cazul în care alegerile locale au loc în același timp cu alegerile naționale. Prezența locală a partidelor naționale motivează persoanele care simpatizează cu partidele respective să voteze în cadrul alegerilor locale[22]. În fine, absenteismul este legat, în numeroase cazuri, de circumstanțe logistice, cum ar fi lipsa unor proceduri alternative de votare (vot anticipat, vot prin corespondență etc.), care să ofere alegătorilor care nu se pot deplasa la urne posibilitatea de a-și exprima votul.

2.3. Participarea cetățenilor UE neresortisanți la alegerile locale din statul membru de reședință

La sfârșitul anului 2010, peste 8 milioane de cetățeni ai UE cu vârstă de vot își aveau reședința într-un alt stat membru decât cel de origine. Cel mai mare număr a fost înregistrat în Germania, Regatul Unit și Italia, aceste țări fiind urmate de Franța, Spania și Belgia. Cu alte cuvinte, 8 milioane de cetățeni ai UE puteau vota la alegerile locale din statul membru de reședință.



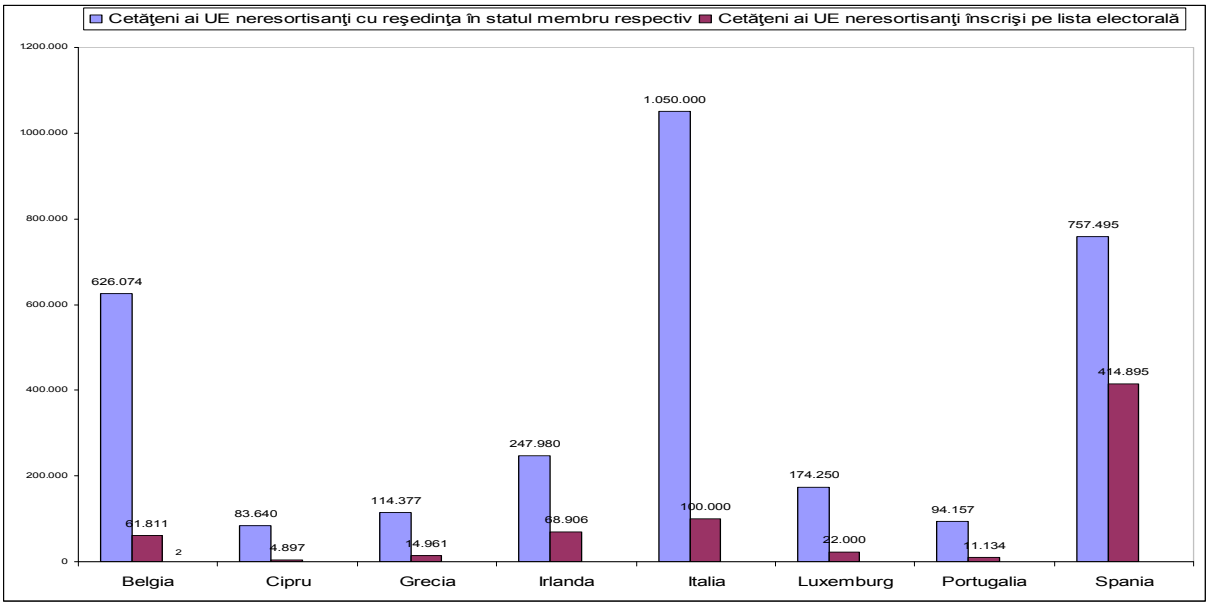
** Date parțiale. Regatul Unit a furnizat date referitoare la toți cetățenii UE neresortisanți care își au reședința în Regatul Unit. Franța: datele disponibile se referă la raportul precedent. Grecia a furnizat date referitoare la cetățenii UE neresortisanți în vârstă de peste 20 de ani care își au reședința în Grecia. Austria a furnizat numai date referitoare la capitala țării. Nu sunt disponibile date pentru Bulgaria, Estonia și Polonia.*

22 În Regatul Unit, rata de participare la alegerile locale din 2009 a fost de 39,1 %, față de 39,9 % în 2008; rata de participare la alegerile locale din 2010, desfășurate simultan cu alegerile generale, a fost de 62,2 %. În Germania, rata de participare la alegerile pentru primar desfășurate în Koblenz în 2002 a fost de 51,3 %; în 2009, când alegerile pentru primar s-au desfășurat simultan cu alegerile federale, rata de participare a fost de 66,7 %. În Italia, rata de participare la alegerile locale din Roma, desfășurate în 2006, a fost de 65,98 %; în 2008, când alegerile locale s-au desfășurat simultan cu alegerile generale, rata de participare a fost de 73,66 %.

În comparație cu datele cuprinse în primul raport publicat în 2002[23], în mai multe state membre s-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului de cetățeni ai UE neresortisanți cu vârstă de vot care își au reședința în alt stat membru decât cel de origine. Această creștere se prezintă în cifre după cum urmează: în Italia, de la 56 000 la 1 050 000; în Germania, de la 1 521 000 la 2 239 641; în Grecia, de la 16 000 la 114 377; în Irlanda, de la 76 000 la 247 980; în Danemarca, de la 32 000 la 108 806; iar în Portugalia, de la 26 000 la 94 157[24].

În ciuda acestei creșteri semnificative a numărului de cetățeni ai UE neresortisanți cu vârstă de vot care își au reședința în alt stat membru decât cel de origine, numai o parte relativ scăzută din acești cetățeni și-a exercitat efectiv drepturile electorale la alegerile locale care au avut loc în ultimii ani în statul lor de reședință.

Pentru a participa la alegerile locale, persoana trebuie să fie înscrisă pe lista electorală. Procedurile detaliate de înregistrare variază de la un stat membru la altul[25]. Din datele furnizate de statele membre în care înregistrarea nu este automată rezultă că doar o medie de 10 % din cetățenii UE neresortisanți au solicitat să fie înscriși pe listele electorale[26].



Statele membre cu un sistem neautomat de înregistrare

(Nu sunt disponibile date privind Bulgaria, Republica Cehă, Franța, Polonia și Regatul Unit.)

Se poate observa că predominanța clară a unei anumite comunități naționale față de numărul total de cetățeni ai UE neresortisanți care își au reședința într-un stat membru corespunde, în anumite situații, unei prezențe ridicate a comunității respective la alegerilor locale. Această situație se întâlnește în Irlanda, Spania și Suedia[27].

---

23 COM(2002) 260.

24 Sursa: chestionarul.

25 În Austria (cu excepția landului Burgenland), Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Țările de Jos, România, Slovacia, Slovenia și Suedia, toți rezidenții, inclusiv cetățenii UE neresortisanți, sunt înscriși automat pe listele electorale.

26 Statele membre au fost rugate să furnizeze în chestionar următoarele date: date referitoare la ultimele alegeri locale, atunci când acestea sunt organizate într-o singură zi de alegeri la nivel național; date disponibile pentru ultimele alegeri locale organizate în ultimii trei ani, în alte cazuri.

27 În Irlanda, procentajul cetățenilor UE neresortisanți înscriși pe lista electorală a atins aproximativ 25 %. Cetățenii britanici reprezintă 25 % din numărul total de cetățeni ai UE neresortisanți, iar 74 % dintre sunt înscriși pe lista electorală. Aceștia sunt implicați în mod deosebit în viața politică irlandeză, dat

Nu sunt disponibile date privind procentajul cetățenilor UE neresortisanți care au votat efectiv după ce au fost înscriși pe listele electorale; după ce are loc înscrierea pe lista electorală, nu se mai face distincția între alegătorii resortisanți și alegătorii neresortisanți. În general, statele membre nu culeg aceste date, pentru a evita discriminarea. Sunt disponibile foarte puține date privind numărul de cetățeni ai UE neresortisanți care candidează și sunt aleși. Câteva țări, în special Austria, Republica Cehă, Germania și Suedia, au subliniat dificultățile întâmpinate în culegerea acestor date de la autoritățile locale, cauzate de absența unui punct de contact unic, așa cum s-a precizat deja în ultimul raport privind alegerile europene[28].

Cel mai mare procentaj de cetățeni ai UE neresortisanți care au fost aleși în raport cu cei care candidează a fost semnalat de Franța (32,8 %) și de Suedia (17,1 %). Un număr semnificativ de cetățeni ai UE neresortisanți care au fost aleși a fost anunțat de Austria, Luxemburg și Spania.

3. TRANSPUNERE ȘI PUNERE ÎN APLICARE

3.1. Stadiul în care se află transpunerea Directivei 94/80/CE

În raportul de față sunt evaluate, pentru prima dată, legislațiile naționale adoptate de statele membre care au aderat la UE începând cu 2004, precum și legislațiile naționale ale altor state membre, care au intrat în vigoare după publicarea raportului din 2002.

Trebuie menționat faptul că raportul se referă și la noua legislație care a fost comunicată deocamdată numai prin intermediul unui chestionar, nefiind încă notificată în mod formal Comisiei[29].

Pe baza măsurilor naționale de transpunere, comunicate de statele membre, se poate considera că nivelul de transpunere a directivei în legislația tuturor statelor membre este satisfăcător. Cu toate acestea, este necesar să se abordeze unele aspecte legate de transpunerea incorectă sau incompletă, pentru a se evita punerea incorectă în aplicare, care ar constitui un obstacol în calea exercitării depline a drepturilor electorale.

---

fiind că, pe baza principiului de reciprocitate, pot vota la alegerile pentru *Dáil Éireann* (Camera Deputaților din cadrul Parlamentului irlandez), la fel cum cetățenii irlandezi pot vota la alegerile parlamentare din Regatul Unit. În Spania, procentajul cetățenilor UE neresortisanți care sunt înscriși pe lista electorală este mai mare decât 50 %. Marea majoritate a cetățenilor britanici și germani, care reprezintă împreună 18,5 % din numărul total al cetățenilor UE neresortisanți sunt înscriși pe lista electorală. Un alt motiv posibil pentru această proporție relativ importantă este că Spania este singurul stat membru, dintre cele care au adoptat un sistem neautomat de înscriere pe lista electorală, în care toți cetățenii UE neresortisanți primesc o scrisoare individuală cu informații despre procedurile electorale. Mai mult, în Irlanda și în Spania, cetățenii UE neresortisanți au putut deja să voteze la alegerile locale, în anumite condiții, înainte de intrarea în vigoare a directivei. În sfârșit, în Suedia, cetățenii finlandezi reprezintă 27,5 % din numărul total de cetățeni ai UE neresortisanți, iar prezența la vot a acestora cu ocazia ultimelor alegeri locale a fost estimată la aproximativ 30 %.

28 COM(2010) 605.

29 Austria, Cipru, Lituania, Luxemburg și Slovenia.

În anumite state membre[30], se pare că dispozițiile articolelor 3 și 4 ale directivei[31] au fost transpuse în mod incorect: în aceste state membre, cetățenii UE neresortisanți primesc dreptul de a alege sau de a fi aleși la alegerile locale numai după o perioadă minimă de ședere pe teritoriul statului membru respectiv, fără ca această cerință să fie impusă resortisanților. În plus, în această legislație nu se prevede posibilitatea să se considere că, în cazul în care dreptul de vot este condiționat de o perioadă minimă de ședere, cetățenii UE neresortisanți au îndeplinit această cerință, inclusiv în cazul în care și-au avut reședința, pentru perioada respectivă, în alte state membre, în afara statului membru de reședință.

Într-un stat membru există prevederi conform cărora un alegător trebuie să își depună cererea de înscriere pe lista electorală în termen de 30 de zile de la primirea dreptului de alegător. Aceasta pare să constituie o discriminare între resortisanții statului membru respectiv și cetățenii UE neresortisanți. Ziua de începere a acestui termen este diferită: pentru resortisanți, termenul începe de la data împlinirii vârstei de vot; pentru neresortisanți, acest termen începe de la data înregistrării ca persoane cu reședința în statul membru respectiv. Se pare că prevederea respectivă are consecințe diferite pentru resortisanți și pentru cetățenii UE neresortisanți[32].

La articolul 7 se prevede că fiecare cetățean al UE își exercită dreptul de vot la alegerile locale desfășurate în statul membru de reședință dacă a solicitat acest drept. Majoritatea statelor membre (Austria, Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Țările de Jos, România, Slovacia, Slovenia și Suedia) adoptă un sistem mai avantajos de înscriere automată pe lista electorală. Acest sistem permite cetățenilor să voteze fără a fi nevoiți să depună o cerere pentru a fi înregistrați într-un termen obligatoriu.

Statele membre trebuie să îndeplinească anumite obligații care sunt prevăzute în directivă și care vizează facilitarea înscrierii cetățenilor UE pe lista electorală[33]. În urma plângerilor individuale primite din partea cetățenilor, Comisia s-a aflat, în 2010, în legătură cu două state membre în care cetățeni ai UE, angajați ai unor organisme internaționale cu sediul în statele membre respective, au întâmpinat obstacole în exercitarea drepturilor lor electorale. Conform legislației naționale, acești cetățeni rezidenți nu beneficiau de dreptul de a fi înscriși pe lista electorală. În urma contactelor cu Comisia, aceste state membre și-au modificat legislația de curând, înlăturând obstacolele identificate[34].

---

30 În prezent, Comisia analizează cazul Lituaniei și cel al Sloveniei. Autoritățile slovene au informat de curând Comisia că sunt de acord să își modifice legislația națională pentru a asigura conformitatea deplină cu directiva.

31 Prin articolul 3 din directivă se garantează cetățenilor UE neresortisanți care îndeplinesc condițiile de care depinde dreptul de a alege și de a fi ales al resortisanților, în conformitate cu legislația statului membru de reședință, dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale în statul membru de reședință. La articolul 4 se prevede că, atunci când pentru resortisanții statului membru există condiția de a avea reședința pe teritoriul național pe o durată minimă, se consideră că alegătorii și persoanele eligibile în alegerile locale îndeplinesc această condiție dacă au locuit pe o durată echivalentă în alte state membre.

32 Comisia analizează în prezent cazul Ciprului.

33 În conformitate cu articolul 8 din directivă, a) statele membre iau măsurile necesare pentru a permite alegătorului să fie înscris pe lista electorală în timp util înaintea scrutinului; b) cetățenii neresortisanți care solicită să fie înscriși pe lista electorală au obligația de a aduce aceleași dovezi precum un resortisant în această țară; c) statul membru poate impune ca cetățeanul neresortisant să prezinte un document de identitate valabil și o declarație oficială care să precizeze cetățenia sa și adresa acestuia în statul membru de reședință.

34 Legea nr. 1545 din 21.12.2010 din Danemarca și Legea nr. 1843/2010 din Suedia.

În momentul depunerii declarației de candidatură, persoana eligibilă are obligația de a aduce aceleași dovezi ca și un candidat resortisant. Statele membre pot impune ca persoana eligibilă să prezinte, pe lângă declarația oficială în care își precizează cetățenia și adresa din statul membru de reședință, un număr limitat de documente opționale[35]. Din punctul de vedere al Comisiei, legislațiile naționale în care se prevede obligația ca persoana eligibilă să prezinte în toate cazurile o adeverință eliberată în statul membru de origine prin care se atestă că persoana respectivă nu a fost decăzută din dreptul de a fi aleasă nu sunt conforme cu directiva. Conform directivei, a astfel de adeverință poate fi cerută numai dacă există îndoieli cu privire la autenticitatea declarației. Această cerință constituie o sarcină suplimentară pentru cetățenii neresortisanți în ceea ce privește exercitarea dreptului de a alege. Mai mult, cerința de a face cunoscut numărul certificatului de ședere nu pare să fie în conformitate cu directiva[36].

În directivă se prevede că statul membru de reședință trebuie să informeze cetățenii UE neresortisanți „în timp util și în forma adecvată" cu privire la condițiile și normele de exercitare a drepturilor electorale în cadrul alegerilor locale. În special, un cetățean al UE neresortisant are dreptul de a fi informat cu privire la acțiunile întreprinse ca urmare a cererii sale de înscriere pe lista electorală sau a declarației de candidatură. În unele state membre[37], legislația națională de transpunere nu cuprinde nicio dispoziție specifică referitoare la obligația de a informa cetățenii în cauză cu privire la acțiunile întreprinse. Pentru situațiile în care cererea de înscriere pe lista electorală este refuzată sau candidatura este respinsă de către statul membru de reședință, în directivă se prevede, de asemenea, dreptul cetățenilor UE de a fi informați cu privire la dreptul lor de a recurge la căile de atac prevăzute pentru cetățenii resortisanți. În anumite cazuri, legislația națională nu cuprinde în mod expres această prevedere[38]. În mai multe state membre[39], legislația națională de transpunere nu cuprinde în mod expres dispoziția directivei privind obligația statelor membre de a informa, în timp util și în forma adecvată, alegătorii și persoanele eligibile cu privire la condițiile și normele de exercitare a drepturilor electorale. Toate aceste state membre au comunicat însă că în cadrul ultimelor alegeri locale au fost întreprinse acțiuni și inițiative instituționale menite să informeze cetățenii cu privire la exercitarea drepturilor lor electorale, asigurându-se astfel punerea în aplicare a dispozițiilor respective ale directivei.

3.2. Analiza prevederilor adoptate de către statele membre, în conformitate cu dispozițiile articolului 5 alineatele (3) și (4) din directivă, prin care se vizează rezervarea accesului la anumite funcții cetățenilor resortisanți

Efectul exercitării dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales la alegerile locale desfășurate în statul membru de reședință, astfel cum este prevăzut în directivă, este că un cetățean al UE poate deveni membru ales al unui consiliu local și primar într-un stat membru în care acesta nu este resortisant.

---

35 Declarația persoanei eligibile că nu a fost decăzută din dreptul de a fi aleasă în statul membru de origine; în caz de dubiu, o adeverință eliberată în statul membru de origine care să certifice că aceasta nu a fost decăzută din dreptul de a fi aleasă; un document de identitate valabil; o declarație oficială că nu deține nicio funcție incompatibilă; o declarație din care să reiasă ultima adresă în statul membru de origine.

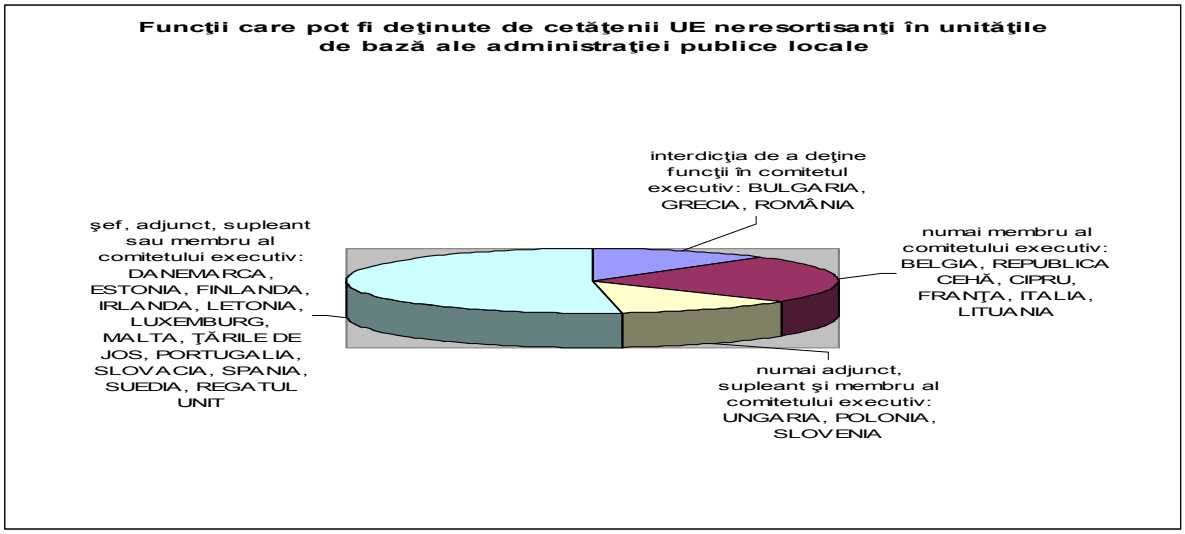
36 Comisia analizează în prezent cazul Bulgariei.

37 Bulgaria, Cipru, Republica Cehă, Franța, Polonia, România, Slovacia, Spania.

38 Franța, Slovacia, Spania.

39 Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Franța, Italia, Letonia, Polonia, România, Slovacia, Slovenia, Spania.

În directivă se prevede posibilitatea ca statele membre să rezerve propriilor resortisanți un număr de funcții în administrația locală, și anume cele aferente executivului administrației locale (șef, adjunct, supleant sau membru al colegiului director al executivului unei unități de bază a administrației publice locale), dacă aceste persoane sunt alese pentru a exercita aceste funcții pe durata mandatului lor sau pentru a exercita funcțiile cu titlu provizoriu și interimar.



** Austria și Germania sunt republici federale; prevederile legale diferă în funcție de „landul" de referință.*

În prezent, nu se aplică restricții în Danemarca, Estonia, Finlanda, Irlanda, Letonia, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Portugalia, Slovacia, Spania, Suedia și Regatul Unit; prin urmare, cetățenii UE neresortisanți pot fi numiți în funcția de șef, adjunct, supleant sau membru al comitetului executiv al unei unități de bază a administrației publice locale. Funcția de șef al administrației locale este rezervată propriilor resortisanți în trei state membre[40]. În alte șase state membre[41], cetățenii UE neresortisanți nu pot să dețină nici măcar funcția de adjunct sau supleant, însă pot exercita funcția de membru al comitetului executiv. În fine, alte state membre[42] au aplicat toate restricțiile prevăzute în directivă, astfel încât cetățenii UE neresortisanți nu pot să dețină nici măcar funcția de membru al comitetului executiv.

În raportul de față, Comisia analizează pentru prima dată aceste aspecte ale directivei. Comisia consideră că legislațiile mai puțin restrictive pot contribui într-un mod mai eficient la integrarea cetățenilor și la implicarea acestora în viața democratică din statul membru de reședință.

3.3. Actualizarea anexei la directivă: „unități de bază ale administrației publice locale" în statele membre

Directiva conține o anexă cu lista denumirilor „unităților de bază ale administrației publice locale" din fiecare stat membru, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (a)[43]. Lista

40 Ungaria, Polonia și Slovenia.

41 Belgia, Cipru, Republica Cehă, Franța, Italia și Lituania.

42 Bulgaria, Grecia și România.

43 La articolul 2 alineatul (1) litera (a) din directivă, „unitățile de bază ale administrației publice locale" sunt definite ca fiind entitățile administrative prevăzute în anexă și care, în conformitate cu legislația fiecărui stat membru, au organe alese prin vot universal direct și sunt competente pentru a administra, la

„unităților de bază ale administrației publice locale” definește domeniul de aplicare al directivei, și anume aplicarea dispozițiilor acesteia. În această privință, este esențial ca lista să fie actualizată în permanență.

Prezenta anexă a fost modificată în 2003[44] (în vederea aderării a zece state membre în 2004) și în 2006[45] (în vederea aderării a două state membre în 2007) prin adăugarea denumirii „unităților de bază ale administrației locale” din noile state membre.

În plus, câteva state membre au notificat de curând Comisiei noua legislație de modificare a denumirii unităților de bază ale administrației publice locale în sensul directivei[46]. Comisia a invitat toate statele membre să notifice în mod formal toate actele legislative comunicate în această privință.

4. DEROGARE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 22 ALINEATUL (1) DIN TFUE

În temeiul articolului 22 alineatul (1) din TFUE, directiva poate cuprinde dispoziții derogatorii privind normele generale dacă o situație specifică a unui stat membru justifică acest lucru.

Conform articolului 12 din directivă, se permite introducerea unor excepții de la principiul egalității de tratament dacă probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru. Dacă proporția cetățenilor UE cu vârstă de vot care își au reședința într-un anumit stat membru, fără a fi resortisanți ai acestuia, depășește cu 20 % numărul total al cetățenilor UE care își au reședința în acest stat și care au împlinit vârsta de vot, statul membru respectiv poate impune o perioadă minimă de ședere atât alegătorilor, cât și persoanelor eligibile sau poate lua măsuri în ceea ce privește componența listelor de candidați, în scopul de a înlesni integrarea cetățenilor neresortisanți și de a preveni o eventuală polarizare între listele de candidați „resortisanți” și „neresortisanți”.

Luxemburg este singurul stat membru care îndeplinește această condiție specifică și a beneficiat de această derogare prin rezervarea dreptului de a alege cetățenilor UE neresortisanți care și-au avut domiciliul legal pe teritoriul statului Luxemburg și care au locuit pe acest teritoriu pentru o perioadă de cel puțin cinci ani înainte de înregistrare[47]. În ceea ce privește dreptul de a fi ales, în Luxemburg există prevederea că cetățenii UE neresortisanți trebuie, la rândul lor, să fi locuit acolo cel puțin cinci ani înainte de depunerea unei candidaturi[48].

Comisia a solicitat[49] autorităților luxemburgheze să prezinte cele mai recente informații privind numărul cetățenilor UE cu vârstă de vot care își au reședința în Luxemburg, dar nu

---

nivelul de bază al organizării politice și administrative, pe propria lor răspundere, anumite afaceri locale.

44 Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, Estoniei, Ciprului, Letoniei, Lituaniei, Ungariei, Maltei, Poloniei, Sloveniei, Slovaciei și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO L 236, 23.9.2003, p. 334).

45 Directiva 2006/106/CE a Consiliului (JO L 363, 20.12.2006, p. 409-410).

46 Danemarca, Grecia și Letonia.

47 Articolul 2 din Legea din 18.2.2003.

48 Articolul 192 din Legea din 18.2.2003.

49 Scrisoarea din 11 februarie 2011.

sunt resortisanți ai acestui stat, precum și numărul total al cetățenilor UE cu vârstă de vot care își au reședința în Luxemburg.

Conform datelor furnizate de autoritățile luxemburgheze, numărul cetățenilor UE neresortisanți cu vârstă de vot și cu reședința în Luxemburg era de 174 250. Numărul total al cetățenilor UE cu vârstă de vot și cu reședința în Luxemburg era de 406 300. Rezultă că proporția dintre primul număr și cel de al doilea era de 42,9 %, depășind pragul de 20 % stabilit în directivă.

Prin urmare, acordarea unei derogări statului Luxemburg este încă justificată.

Prin Legea din 13 februarie 2011, Luxemburg a extins dreptul de a fi ales, fiind incluși și resortisanții țărilor terțe care își au reședința în Luxemburg. Odată cu intrarea în vigoare a legii respective, toți cetățenii neresortisanți pot deține funcția de șef sau de membru al comitetului executiv al unei unități de bază a administrației publice locale.

La articolul 12 alineatul (2) se prevede că Belgia poate să aplice restricțiile prevăzute de directivă pentru un număr limitat de comune, a căror listă o comunică cel puțin cu un an înaintea scrutinului comunal pentru care se prevede că se va face uz de derogare. Belgia nu a făcut niciodată uz de derogarea prevăzută la articolul 12 alineatul (2) din directivă.

În conformitate cu articolul 12 alineatul (3), în cazul în care legislația unui stat membru dispune ca resortisanții unui stat membru care au reședința într-un alt stat membru să aibă drept de a alege pentru parlamentul național al acestui stat și să poată fi înscriși pe listele electorale exact în aceleași condiții ca alegătorii resortisanți ai statului respectiv, primul stat membru poate, prin derogare de la prezenta directivă, să nu aplice acestor resortisanți articolele 6-11. Niciun stat membru nu a făcut uz de derogarea prevăzută la articolul 12 alineatul (3)[50].

5. EFORTURI SUPLIMENTARE PENTRU ASIGURAREA RESPECTĂRII DREPTURILOR ELECTORALE ȘI A IMPLICĂRII CETĂȚENILOR ÎN VIAȚA DEMOCRATICĂ

5.1. Dreptul de a deveni membru al unui partid politic sau de a fonda un partid politic în statul de reședință

În conformitate cu principiul nediscriminării, cetățenii UE ar trebui să se bucure de drepturile electorale în aceleași condiții ca și cetățenii statului membru în care își au reședința. Prin urmare, cetățenii UE trebuie să aibă posibilitatea de a participa pe deplin la viața politică a statului membru de reședință, în special în ceea ce privește afilierea la un partid politic existent sau chiar fondarea unui nou partid politic.

În conformitate cu acțiunile anunțate în Raportul privind cetățenia UE în 2010, menite să asigure faptul că cetățenii UE neresortisanți beneficiază de aceleași condiții precum cetățenii resortisanți, Comisia s-a aflat, de curând, în legătură cu statele membre ale căror legislații naționale limitează posibilitatea cetățenilor UE neresortisanți de a deveni membri ai unui

---

[50] În conformitate cu articolul 12 alineatul (3), în cazul în care legislația unui stat membru dispune ca resortisanții unui stat membru care își au reședința într-un alt stat membru să aibă drept de a vota pentru parlamentul național al acestui stat și, în acest scop, să poată fi înscriși pe listele electorale exact în aceleași condiții ca alegătorii resortisanți ai statului respectiv, primul stat membru poate, prin derogare de la prezenta directivă, să nu aplice acestor resortisanți articolele 6-11.

partid politic sau de a fonda un partid politic[51]. Astfel cum a subliniat deja în ultimul său raport privind alegerile europene[52], Comisia consideră că astfel de restricții prevăzute în dreptul național constituie un obstacol în calea exercitării drepturilor electorale ale cetățenilor UE. În cazul în care aceste limitări nu sunt eliminate, Comisia va face uz de competențele care îi sunt conferite prin tratate, în vederea asigurării respectării prevederilor directivei.

5.2. Bune practici pentru promovarea participării cetățenilor UE neresortisanți

Comisia subliniază importanța acțiunilor și inițiativelor menite să promoveze și să încurajeze participarea cetățenilor UE la viața democratică din statul de reședință.

Câteva state membre dispun deja de bune practici care pot fi luate drept exemple. De pildă, în țări precum Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Lituania, Spania și Suedia au fost adoptate măsuri specifice de informare a cetățenilor europeni cu privire la dreptul lor de a alege și de a fi aleși la alegerile locale; aceste măsuri constau în trimiterea prin poștă a unor scrisori individuale sau a unor cărți de alegător care conțin informații cu privire la procedurile electorale.

În acest context, desfășurarea unei campanii de sensibilizare adresate în mod special tinerilor din școli, după modelul celei organizate în Luxemburg, trebuie privită ca un instrument eficace pentru încurajarea participării la alegerile locale. Școala este un punct central de referință în viața comunității locale, în special pentru alegătorii care votează pentru prima dată, precum și un actor-cheie în ceea ce privește integrarea și educația civică.

Directiva prevede că statele membre în care votul nu este obligatoriu pot adopta un sistem de înregistrare automată a alegătorilor. Un astfel de sistem funcționează deja în Austria (cu excepția landului Burgenland), Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Țările de Jos, România, Slovacia, Slovenia și Suedia. Comisia apreciază practica înscrierii automate a cetățenilor UE neresortisanți pe lista electorală în același timp cu înregistrarea lor ca rezidenți. Se pare că prin această practică se evită o sarcină suplimentară pentru cetățenii care doresc să își exercite dreptul de a alege, aceștia nefiind obligați să prezinte o nouă cerere de înscriere într-un termen obligatoriu.

În ceea ce privește statele membre care adoptă un sistem neautomat de înscriere pe listele electorale, Comisia consideră că bunele practici presupun să nu se stabilească un termen obligatoriu pentru solicitarea înscrierii. Acesta este cazul Italiei. Cetățenii sunt mai implicați în discuțiile politice în faza finală a unei campanii electorale, moment în care decid să își exercite personal dreptul la vot. Prin urmare, stabilirea unui termen obligatoriu pentru înscrierea pe lista electorală care expiră cu mult înainte de sfârșitul campaniei electorale ar putea conduce la excluderea cetățenilor care decid să voteze în ultimul moment.

6. CONCLUZII

Din compararea datelor furnizate în primul raport cu datele culese prin intermediul chestionarului în 2011, reiese că numărul cetățenilor UE cu vârstă de vot și cu reședința într-

---

[51] Comisia analizează în prezent cazurile Republicii Cehe, Germaniei, Greciei, Lituaniei, Letoniei, Poloniei, Slovaciei și Spaniei. Finlanda a anunțat deja că urmează să elimine din legislația națională limitările existente în această privință.

[52] COM(2010) 605.

un stat membru, altul decât cel de origine, a crescut de la 4,7 milioane (2000) la 8 milioane (2010), în special ca urmare a extinderii[53]. Numărul cetățenilor UE neresortisanți care participă activ la viața democratică la nivel local nu pare să fi crescut în consecință proporțional, cel puțin în ceea ce privește cererile de înscriere pe lista electorală.

Prezența la diferitele tipuri de alegeri a devenit o provocare pentru democrațiile europene. Legitimitatea obținută prin intermediul alegerilor libere și universale constituie baza guvernanței democratice. Nivelul de participare la alegeri este un indicator serios al calității democrației. Din aceste motive, remedierea nemulțumirii politice trebuie să rămână o prioritate absolută pe agenda de lucru a Uniunii și a statelor membre. Trebuie depuse eforturi reînnoite pentru a oferi cetățenilor informații specifice cu privire la drepturile lor electorale și la formalitățile administrative pe care trebuie să le îndeplinească pentru a-și exercita aceste drepturi. Toate inițiativele menite să consolideze cunoașterea drepturilor electorale și să încurajeze participarea la alegerile locale trebuie considerate ca un sprijin util și eficace, inclusiv participarea la programele gestionate de către Comisie, astfel cum se indică mai sus la capitolul 2.1.

Comisia va continua să coopereze îndeaproape cu statele membre pentru a se asigura că directiva este corect transpusă și pusă în aplicare și pentru a sprijini statele membre să adopte toate măsurile necesare pentru asigurarea exercitării depline a drepturilor electorale și, în același timp, pentru eliminarea obstacolelor din calea dreptului cetățenilor de a fi informați în timp util și în forma adecvată cu privire la drepturile lor electorale. Propunerea ca anul 2013 să fie declarat Anul european al cetățenilor constituie un prilej real de a spori eforturile depuse pentru încurajarea participării la alegeri, cu implicarea autorităților naționale și locale interesate, a principalelor părți interesate care modelează viața politică din statele membre, precum și a cetățenilor acestora.

În acest scop, Comisia intenționează să utilizeze o platformă informală de cooperare, menită să faciliteze un dialog direct între Comisie, Comitetul Regiunilor și asociațiile naționale ale autorităților locale și regionale. Această platformă va permite Comisiei să identifice dificultățile întâmpinate de autoritățile locale atunci când pun în aplicare drepturile electorale ale cetățenilor UE și să folosească ideile și experiența acestor autorități, precum și bunele practici elaborate de acestea, în vederea îmbunătățirii exercitării efective a acestor drepturi la fața locului.

[53] Aproximativ 40 % sunt resortisanți ai statelor membre care au aderat la UE în 2004.