COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.1.2018
COM(2018) 44 final

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

sobre a aplicação da Diretiva 94/80/CE que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas

1. 1. INTRODUÇÃO

O futuro da Europa assenta na capacidade de os seus povos defenderem os valores comuns que os unem: a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais. A realização de eleições livres e justas constitui a expressão mais elementar da democracia, devendo as eleições na UE respeitar os mais elevados padrões democráticos. Tal como afirmou o Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, no seu Discurso sobre o Estado da União, em setembro de 2017[1], chegou o momento de construirmos uma Europa mais unida, mais forte e mais democrática na perspetiva de 2025.

O governo autárquico ou local é o nível de governação mais próximo dos cidadãos europeus, sendo uma parte essencial da vida política europeia que afeta diretamente as pessoas. A participação democrática nas eleições autárquicas reflete um envolvimento mais vasto na comunidade local. Está também associada a uma melhor inclusão na sociedade, a um sentido de pertença e a um compromisso democrático mais alargado. Contudo, os cidadãos da UE que exerceram o seu direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (a seguir designados «cidadãos móveis da UE») correm o risco de se desligar da cultura política local quando circulam.

1.1. O direito de voto nas eleições autárquicas

A cidadania da UE confere a todos os cidadãos da UE o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas e nas eleições para o Parlamento Europeu independentemente de serem ou não nacionais do Estado-Membro de residência e nas mesmas condições do que os nacionais desse Estado-Membro. Este direito encontra-se consagrado no artigo 22.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[2]. As disposições pormenorizadas relativas ao exercício deste direito encontram-se definidas na Diretiva 94/80/CE do Conselho (a seguir designada «a diretiva»)[3].

Contudo, existem duas restrições. Primeira, o Estado-Membro pode decidir que apenas os seus nacionais são elegíveis para concorrerem a presidente do órgão executivo de uma autarquia local[4]. Segunda, se mais de 20 % dos eleitores elegíveis são não nacionais, um Estado-Membro pode exigir um período adicional de residência para que participe nas eleições autárquicas.

1.2. Conteúdo do relatório

Com este terceiro relatório[5], que surge na sequência do relatório sobre cidadania da UE de 2017, a Comissão faz um balanço e analisa até que ponto, desde 2012, os cidadãos da UE têm exercido o seu direito de voto em eleições autárquicas no Estado-Membro de residência.

O relatório baseia-se sobretudo nos dados que os Estados-Membros forneceram diretamente num questionário enviado às autoridades nacionais competentes. O questionário procurou

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pt.htm

[2] Além disso, trata-se de um direito fundamental consagrado no artigo 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[3] 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).

[4] Estes termos encontram-se definidos na diretiva abrangendo, por exemplo, a presidência de uma Câmara Municipal.

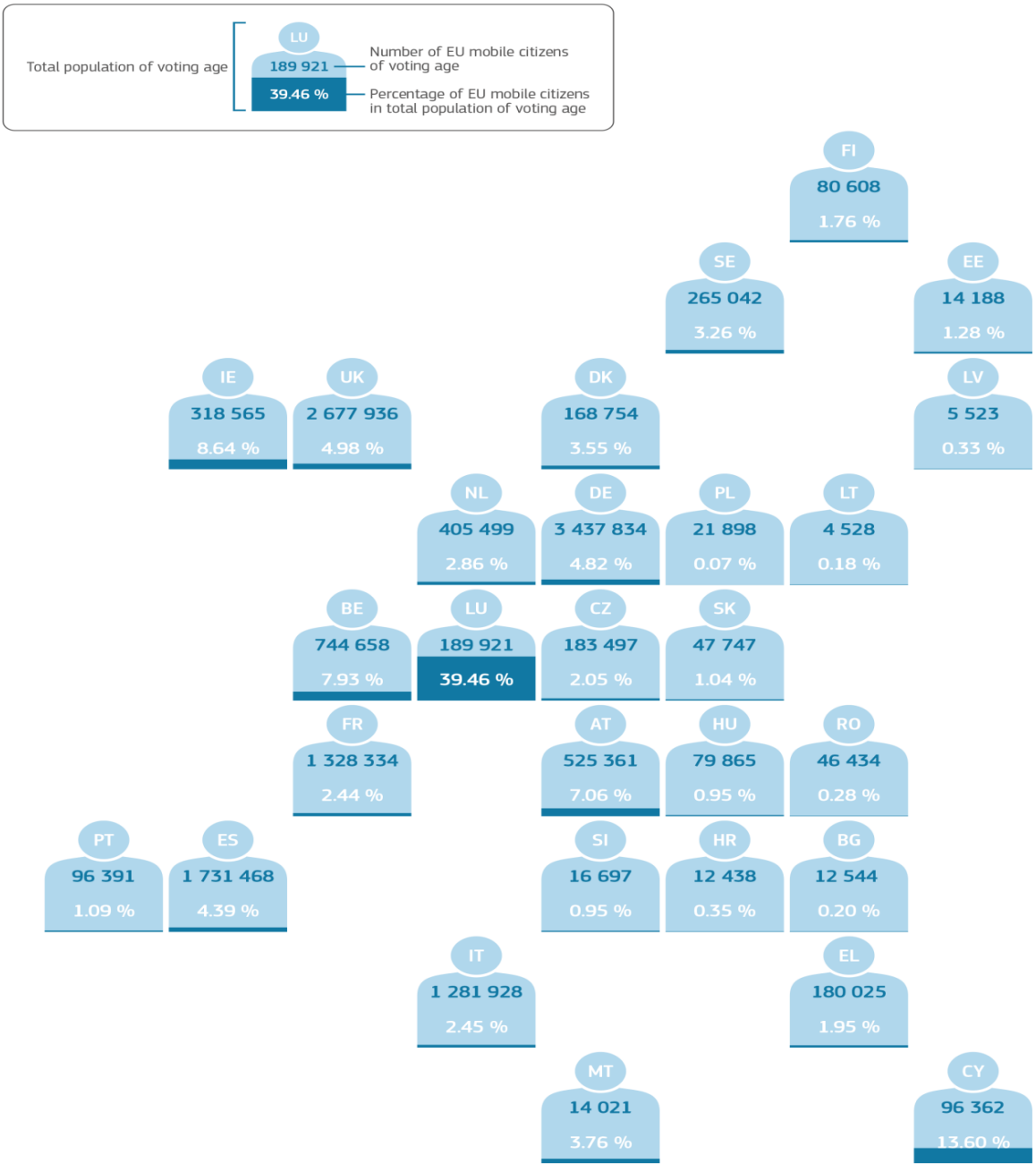
[5] O primeiro relatório sobre a transposição e aplicação da diretiva nos termos do artigo 13.º foi adotado pela Comissão em 2002 (COM(2002) 260 final). O segundo relatório foi adotado em 2012 (COM(2012) 99, de 9.3.2012). Avaliou a situação no que toca à transposição e aplicação nos Estados-Membros que aderiram à UE desde 2002 e deu conta da avaliação que a Comissão fez das declarações relativas à diretiva nos termos do artigo 14.º.

recolher informações acerca da dimensão do eleitorado de cidadãos móveis da UE em cada Estado-Membro e da sua representatividade nos cadernos eleitorais das eleições autárquicas nos respetivos Estados-Membros de residência. Também se procurou obter informações acerca da afluência às urnas destes cidadãos nas eleições autárquicas mais recentes e acerca do que foi feito para incentivar essa afluência. Estas informações foram combinadas e complementadas com outros dados da Comissão. Pelo facto de os cadernos eleitorais e de recenseamento ao nível autárquico e nacional terem características muito específicas, não foi possível obter os dados em todos os casos.

2. 2. SENSIBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Desde que a livre circulação foi consagrada pela primeira vez nos Tratados, tornou-se muito mais fácil viver, trabalhar, estudar e viajar na União Europeia. Os maiores valores absolutos de cidadãos móveis da UE foram registados na Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Itália. As maiores percentagens da população total representadas por cidadãos móveis da UE foram registadas no Luxemburgo, Chipre, Irlanda, Bélgica e Áustria.

Figura 1: População em 1 de janeiro de 2016 de cidadãos móveis da UE em idade de voto (15 anos ou mais) por Estado-Membro[6]



Dados do Eurostat para 2016 relativos à população por grupo etário, sexo e nacionalidade [migr_pop1ctz], extraídos em 31.10.2017.

Muitos destes cidadãos móveis da UE residem em centros urbanos, mas também fora das grandes cidades, onde as oportunidades de trabalho funcionam como um fator decisivo[7]. Os

[6] Os dados do Eurostat relativos à população estão disponíveis de acordo com três grupos etários (0-14, 15-64 e 65+). Para efeitos do presente relatório, a população com idade para votar é contada a partir dos 15 anos.

principais países da nacionalidade dos cidadãos móveis são diversos e variam de país para país e de local para local. Em certos locais, como as zonas fronteiriças, estão representadas uma ou apenas umas poucas nacionalidades; noutros locais, a situação é mais complexa.

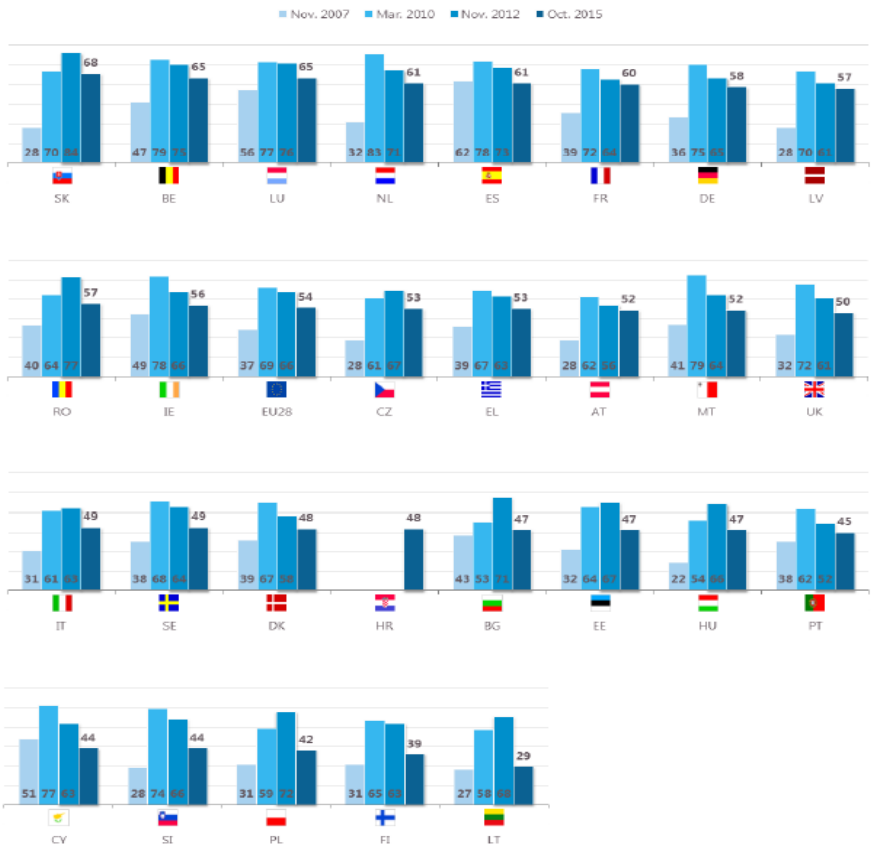
Os cidadãos da UE exercem o seu direito de residência noutros Estados-Membros, especialmente por razões de trabalho. Também mudam de residência para estudar, para passar a reforma ou para se juntarem a familiares. Muitos cidadãos móveis da UE não adquirem a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento[8], mas podem aí investir grande parte das suas vidas e dos seus recursos.

2.1. Consciência do direito de voto ou de elegibilidade em eleições autárquicas

Certos inquéritos recentes do Eurobarómetro indicam que 87 % dos cidadãos da UE conhecem a expressão «cidadão da União Europeia»[9]. Em média, 54 % dos cidadãos da União conhecem o seu direito de voto e de elegibilidade em eleições autárquicas no respetivo Estado-Membro de residência. Este valor representa um decréscimo significativo em comparação a 2012[10] e pode ser observado em todos os Estados-Membros (exceto na Croácia, país em relação ao qual não existem dados disponíveis para 2012). Embora a consciência de que as pessoas têm deste direito seja substancialmente mais elevada do que em 2007, quando atingiu o seu valor mais baixo (37 %), verifica-se que diminuiu em mais de metade dos Estados-Membros desde 2010.

Figura 2: Consciência dos cidadãos da UE acerca dos direitos eleitorais, 2007-2015

Um cidadão da UE a viver em [O SEU PAÍS] tem o direito de votar e de ser eleito em eleições autárquicas — Verdadeiro



[7] Nem sempre se consegue obter dados exatos sobre as regiões e os municípios onde os cidadãos móveis da UE vivem.

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

[9] Flash Eurobarómetro n.º 430, Cidadania da União Europeia 2016.

[10] 66 % estavam conscientes deste mesmo direito em 2012. Flash Eurobarómetro n.º 364, Direitos Eleitorais 2012.

Fonte: Flash Eurobarómetro n.º 430, Cidadania da União Europeia (março de 2016).

2.2. Participação em eleições autárquicas

Dos mais de 16 milhões de cidadãos móveis da UE em 2016, quase 14 milhões já tinham atingido a idade de voto e eram elegíveis para votar. Representavam 3,25 % do eleitorado.

O número de cidadãos móveis da UE com idade para votar diminuiu significativamente em muitos Estados-Membros desde o relatório de 2012. Desde 2014[11], grande parte dos Estados-Membros registou um aumento deste grupo da população, tendo o número total aumentado 11,1 % (de 12,6 milhões para quase 14 milhões)[12].

Para participar numa eleição autárquica, um cidadão deve estar inscrito nos cadernos eleitorais. Contudo, foram poucos os cidadãos móveis que exerceram os seus direitos eleitorais em eleições autárquicas nos últimos anos nos respetivos países de residência — embora só estejam disponíveis dados relativos à afluência às urnas em eleições autárquicas numa mão-cheia de países que recolhem esses dados, as baixas taxas de inscrição de eleitores nos países que forneceram dados sobre este assunto sugerem que é este o caso[13]. O baixo número de Estados-Membros que conseguem fornecer dados dificulta a tarefa de retirar outras conclusões. As figuras 3 e 4 tentam dar uma imagem o mais completa possível da inscrição nos cadernos eleitoral, utilizando como base os dados do Eurostat e as respostas ao questionário.

As formalidades para os cidadãos móveis da UE se inscreverem nos cadernos eleitorais variam[14]. No portal «*A sua Europa*» da Comissão, os cidadãos móveis podem encontrar facilmente informações acerca destas formalidades eleitorais no respetivo Estado-Membro de residência.

Nos Estados-Membros em que a inscrição nos cadernos eleitorais não é automática, os dados fornecidos mostram que apenas 18,5 % dos cidadãos móveis da UE residentes solicitaram a sua inscrição nos cadernos eleitorais. A percentagem de cidadãos móveis da UE inscritos nos cadernos eleitorais mais do que duplicou para os 51,2 % nos Estados-Membros que utilizam a inscrição automática. Alguns Estados-Membros que utilizam a inscrição automática obrigam os cidadãos móveis a registar a sua residência, outros não. Por conseguinte, nos Estados-Membros onde a inscrição não é obrigatória, o número de cidadãos móveis da UE inscritos nos cadernos eleitorais difere do número de cidadãos móveis da UE que são residentes.

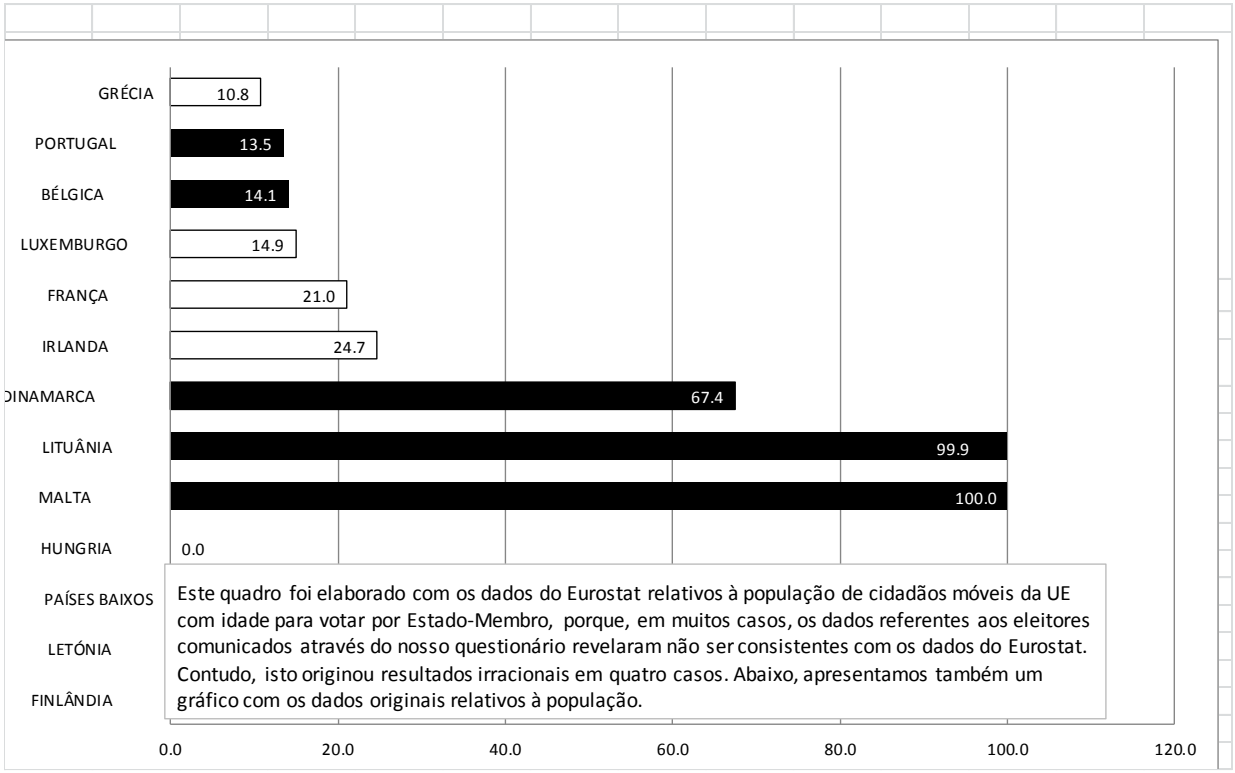
[11] O período mais antigo para o qual estão disponíveis dados praticamente completos no Eurostat relativamente a este grupo etário de cidadãos móveis.

[12] Registaram-se aumentos percentuais de dois dígitos em 13 Estados-Membros: República Checa, Dinamarca, Alemanha, Croácia, Estónia, Malta, Países Baixos, Lituânia, Áustria, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido.

[13] Trata-se de algo que também está refletido no estudo preparado para o relatório de 2014 sobre as eleições europeias http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

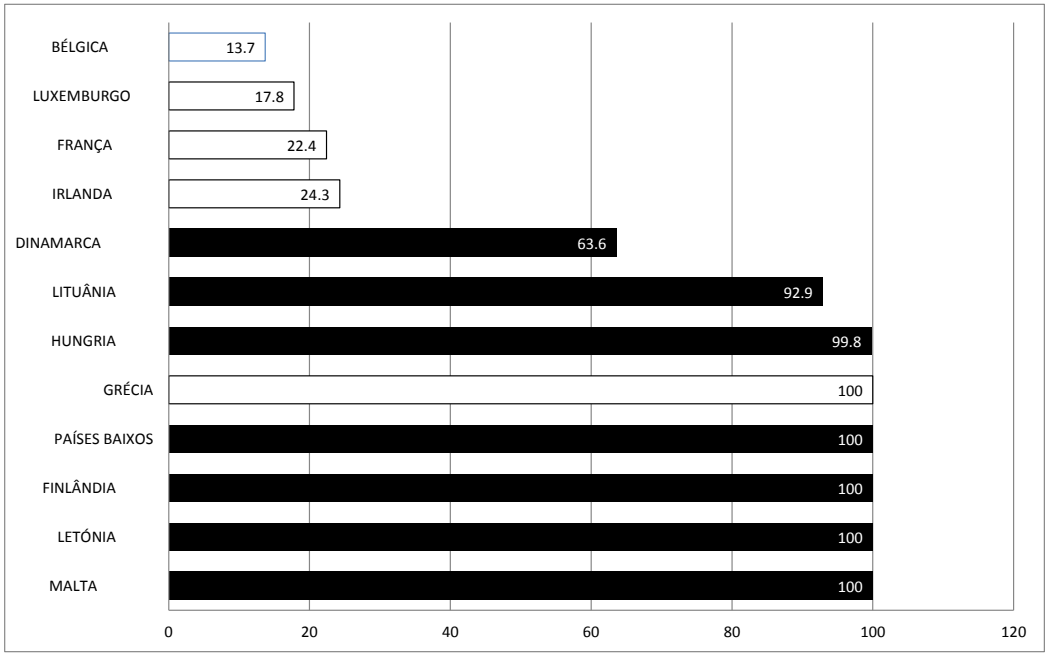
[14] Bulgária, República Checa, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Países Baixos, Portugal, Roménia, Suécia e Eslovénia inscrevem automaticamente os seus cidadãos nos cadernos eleitorais.

Figura 3: Percentagem de cidadãos móveis da UE inscritos para votar nas eleições autárquicas (os Estados-Membros a branco não inscrevem automaticamente os seus cidadãos)



Com base nos dados do Eurostat para 2016 relativos à população por grupo etário, sexo e nacionalidade [migr_pop1ctz], extraídos em 31 de outubro de 2017, e nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.

Figura 4: Percentagem de cidadãos móveis da UE inscritos para votar nas eleições autárquicas (os Estados-Membros a branco não inscrevem automaticamente os seus cidadãos — dados unicamente dos Estados-Membros)

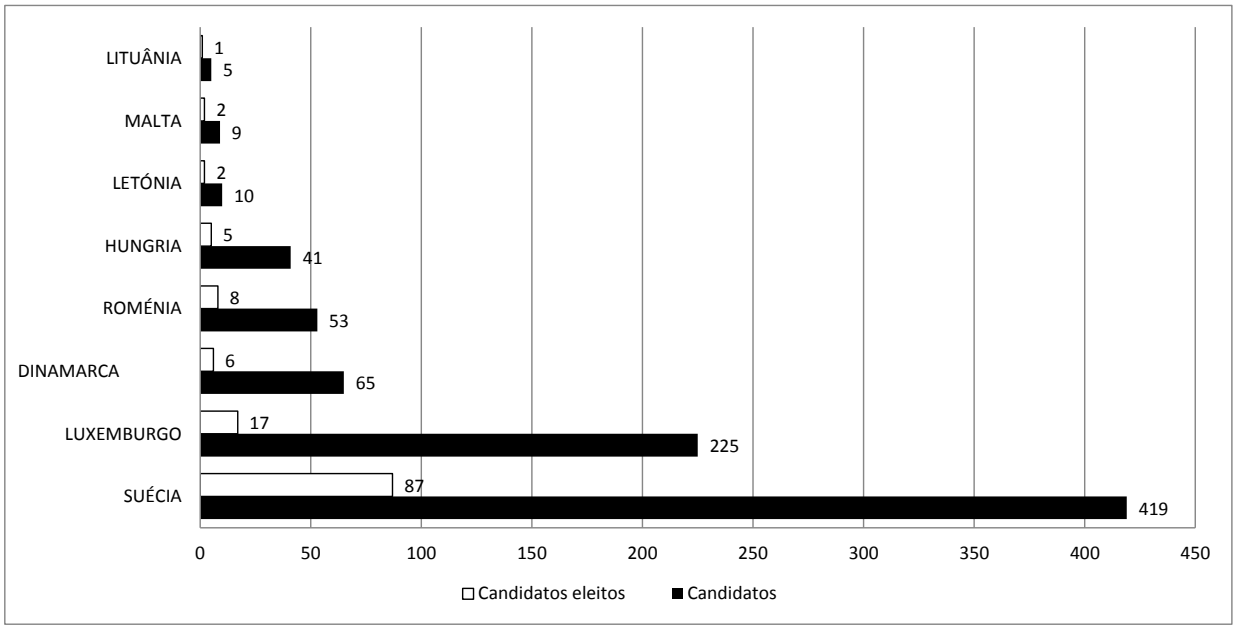


Com base unicamente nos dados dos Estados-Membros (só foram disponibilizados dados referentes à inscrição em Portugal).

A quantidade de dados disponível sobre o número de cidadãos da UE não nacionais que concorreram a eleições é muito reduzida. Vinte Estados-Membros indicaram que estes dados não são recolhidos ou que são difíceis de obter.

A Espanha comunicou o maior número de cidadãos da UE não nacionais que concorreram a eleições: 1 913 cidadãos móveis da UE concorreram às eleições no país.

Figura 5: Cidadãos móveis da UE que concorreram a eleições e foram eleitos no respetivo país de residência



Com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros. (Não estão disponíveis dados sobre os candidatos eleitos em Espanha)

As percentagens mais elevadas de cidadãos móveis da UE eleitos, em relação aos que concorreram a eleições, foram registadas em Malta (22,2 %) e na Suécia (20,8 %). Em média, 15,5 % dos cidadãos da UE que concorreram a cargos públicos nas eleições autárquicas do respetivo Estado-Membro de acolhimento foram eleitos.

3. 3. APLICAÇÃO DA DIRETIVA

3.1. Atualização sobre a transposição

Sete Estados-Membros adotaram legislação de transposição nova desde o último relatório[15]. O nível de transposição da diretiva em todos os Estados-Membros parece geralmente satisfatório. Quase todas as questões relativas à transposição da diretiva foram resolvidas com êxito, embora algumas questões de transposição incorreta ou incompleta, que podem constituir um obstáculo ao pleno exercício dos direitos eleitorais, ainda estejam a ser discutidas com Estados-Membros específicos.

Definições e princípios comuns

Os Estados-Membros transpuseram eficazmente as definições dos termos que constam do artigo 2.º da diretiva[16]. Foram adotadas práticas diferentes ao nível nacional, sobretudo para a

[15] Finlândia, Hungria, Malta, Eslovénia, Reino Unido, Luxemburgo e Suécia.

[16] O artigo 2.º define «autarquia local», «eleições autárquicas», «Estado-Membro de residência», «Estado-Membro de origem», «caderno eleitoral», «dia de referência» e «declaração formal».

definição de «caderno eleitoral». A legislação de alguns Estados-Membros estabelece um caderno distinto (Chipre) ou parte do caderno (Bulgária, Polónia, França, Itália, República Checa e Roménia) para os cidadãos móveis da UE.

Beneficiários do direito de voto

Alguns Estados-Membros transpuseram incorretamente o artigo 3.º da diretiva e exigiram que os cidadãos móveis da UE tivessem residência permanente durante 5 anos para terem direito de voto e poderem ser eleitos em eleições municipais. Desde então, todos os Estados-Membros alteraram a respetiva legislação nacional e eliminaram estes requisitos[17]. Num Estado-Membro, os cidadãos móveis da UE sem domicílio fixo não podiam inscrever-se para votar, não obstante os nacionais desse Estado-Membro poderem. A legislação nacional foi alterada e a questão resolvida.

Condições de residência

O artigo 4.º da diretiva estabelece que, quando os nacionais de um Estado-Membro tiverem de residir no território desse Estado-Membro durante um período mínimo para poderem votar ou ser elegíveis, considera-se que esses nacionais cumprem a referida condição caso tenham residido durante um período equivalente noutros Estados-Membros. A Comissão ainda se encontra a avaliar de que forma esta disposição está a ser aplicada por um Estado-Membro.

Exclusões específicas

A diretiva permite que os Estados-Membros privem os cidadãos do seu direito de serem elegíveis em eleições autárquicas se, em consequência de uma decisão individual, tiverem ficado privados de serem elegíveis ao abrigo do direito do seu Estado-Membro de origem.

Incompatibilidade de mandatos

As pessoas elegíveis estão sujeitas às mesmas condições de incompatibilidade que se aplicam aos nacionais do Estado-Membro de residência. Esta disposição parece ter sido transposta corretamente em todos os Estados-Membros.

Condições gerais para exercer o direito de voto

O artigo 7.º prevê que os cidadãos da UE podem exercer o seu direito de voto em eleições autárquicas no Estado-Membro de residência caso manifestem essa vontade. Os Estados-Membros, na sua maioria, adotam um sistema favorável à inscrição automática nos cadernos eleitorais[18].

Inscrição nos cadernos eleitorais

Os Estados-Membros devem cumprir determinadas obrigações previstas na diretiva para facilitar a inscrição dos cidadãos móveis da UE nos cadernos eleitorais.

Em especial, 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. Além disso, os cidadãos não nacionais que solicitem a inscrição nos cadernos eleitorais devem apenas apresentar os mesmos documentos que um nacional. Contudo, os Estados-Membros podem exigir que os cidadãos não nacionais apresentem um documento de identidade válido, bem como uma declaração formal que especifique a sua nacionalidade e o seu endereço no Estado-Membro de residência.

Documentos adicionais para ser elegível

[17] Para mais informações, ver o ponto 3.3.

[18] Bulgária, República Checa, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Países Baixos, Portugal, Roménia, Suécia e Eslovénia.

Os cidadãos da UE elegíveis devem apenas apresentar os mesmos documentos adicionais que os 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.

Qualquer legislação nacional que exija a apresentação de um certificado emitido pelo Estado-Membro de origem atestando que o cidadão não está privado do direito de ser eleito não está em conformidade com a diretiva. O referido certificado só poderá ser solicitado se estiver em dúvida a autenticidade da declaração. Caso contrário, constituiria um encargo adicional para os cidadãos móveis da UE. Exigir o número de referência de um certificado de residência também não estaria em conformidade com a diretiva. A Comissão instaurou um processo de infração contra um Estado-Membro que impôs este tipo de requisitos adicionais, no seguimento do qual a legislação nacional foi alterada para estar em conformidade com a diretiva.

Requisitos de informação dos Estados-Membros

A diretiva exige que o Estado-Membro de residência informe os cidadãos móveis da UE, «com a devida antecedência e de forma adequada», das condições e regras de exercício dos direitos eleitorais nas eleições autárquicas. Os Países Baixos, sendo um país membro do grupo de peritos da Comissão sobre questões eleitorais, propuseram um formulário multilingue para facilitar este intercâmbio de informações. O formulário está presentemente a ser analisado por outros peritos dos Estados-Membros.

Em especial, os cidadãos móveis têm o direito de ser informados acerca da ação tomada em relação aos seus pedidos de inscrição nos cadernos eleitorais ou para serem elegíveis. Caso um pedido de inscrição nos cadernos eleitorais ou para serem elegíveis seja rejeitado pelo Estado-Membro de residência, a diretiva estabelece que os cidadãos móveis devem ter acesso às mesmas vias de recurso que os cidadãos nacionais.

Todos os Estados-Membros comunicaram ações e iniciativas institucionais para informar os cidadãos dos seus direitos eleitorais, aplicando desta forma as respetivas disposições da diretiva.

Derrogações, se existir uma situação específica num Estado-Membro que as justifique

O artigo 12.º da diretiva permite derrogações ao princípio da igualdade de tratamento, se num Estado-Membro existirem problemas específicos que as justifiquem. Um Estado-Membro no qual a proporção de cidadãos móveis da UE com idade para votar ultrapasse 20 % do eleitorado total pode exigir que eleitores e candidatos tenham um período mínimo de residência. Pode igualmente tomar medidas para modificar a composição das listas de candidatos. Esta ação serve para integrar melhor os não nacionais e evitar a polarização entre listas de candidatos «nacionais» e «não nacionais».

O Luxemburgo é o único Estado-Membro que utiliza esta derrogação. Apenas confere o direito de voto aos cidadãos móveis da UE que tenham domicílio legal no Luxemburgo e aí residam há, pelo menos, cinco anos antes da inscrição. O Luxemburgo também exige que os cidadãos móveis da UE aí residam há, pelo menos, cinco anos antes de poderem ser elegíveis. Nos termos do procedimento definido na diretiva, o Luxemburgo comunicou à Comissão a sua intenção de continuar a utilizar esta derrogação. Segundo os dados fornecidos pelas autoridades do Luxemburgo, o número de cidadãos da UE não nacionais com idade para votar a residir atualmente no Luxemburgo totaliza 159 485. O número total de cidadãos da UE com idade para votar residentes no país é de 481 358. Por conseguinte, a proporção entre os primeiros e os segundos é de 33,1 %, muito superior aos 20 % previstos na diretiva. Sendo assim, o Luxemburgo poderá continuar a invocar e a aplicar esta derrogação.

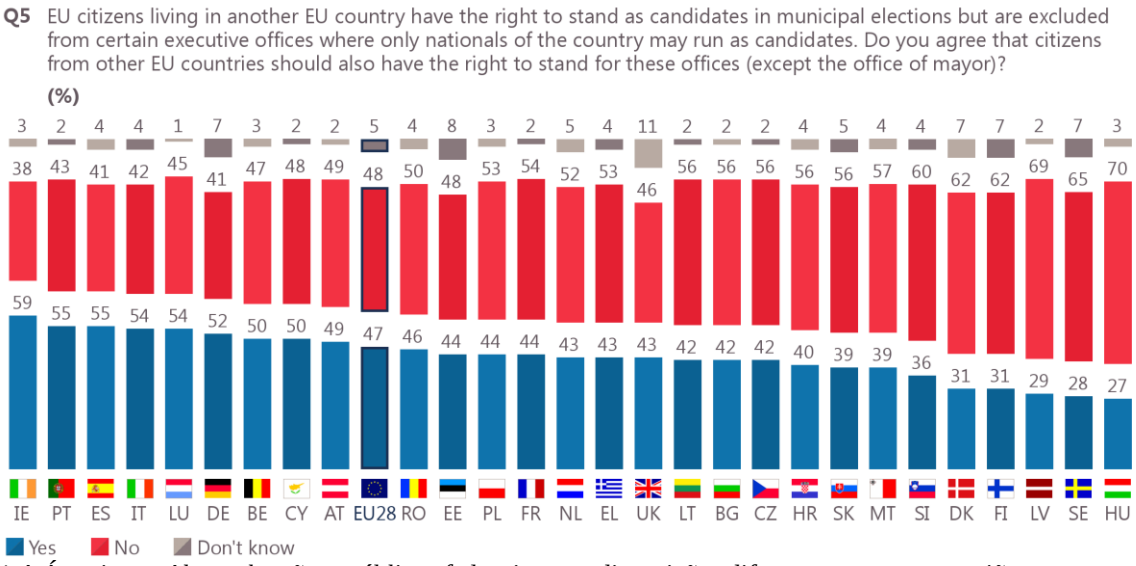
3.2. Restrição de algumas funções a cidadãos nacionais

A diretiva permite que os Estados-Membros restrinjam um determinado número de cargos na administração local para os seus nacionais, designadamente presidente, adjunto ou membro do órgão colegial executivo de uma autarquia local. Esta disposição é aplicável se o nacional do Estado-Membro for eleito para exercer essas funções durante a duração do mandato ou a título provisório ou interino.

Aquando do último relatório em 2012, 14 Estados-Membros[19] não restringiram qualquer cargo na administração local para os seus nacionais e três Estados-Membros[20] impuseram restrições apenas para os cargos de presidente das autarquias locais. Seis Estados-Membros restringiram todos os cargos acima de membro do comité executivo[21] e dois Estados-Membros adotaram todas as restrições permitidas[22]. Desde esse relatório, a Hungria e a Roménia notificaram a Comissão de uma alteração nas respetivas legislações de execução que suprime as restrições.

A Comissão mediu as atitudes dos cidadãos em relação a esta questão. Num Eurobarómetro e numa consulta pública realizada em 2015[23], a Comissão perguntou aos cidadãos quais os seus pontos de vista. Os dados do Eurobarómetro revelam uma divisão equilibrada entre conceder ou não aos cidadãos móveis da UE o direito de serem elegíveis para determinados cargos executivos no seu país: 47 % consideram que esse direito deveria ser concedido e 48 % consideram que esse direito não deveria ser concedido.

Figura 6: Cargos que podem ser exercidos por cidadãos da UE em autarquias locais

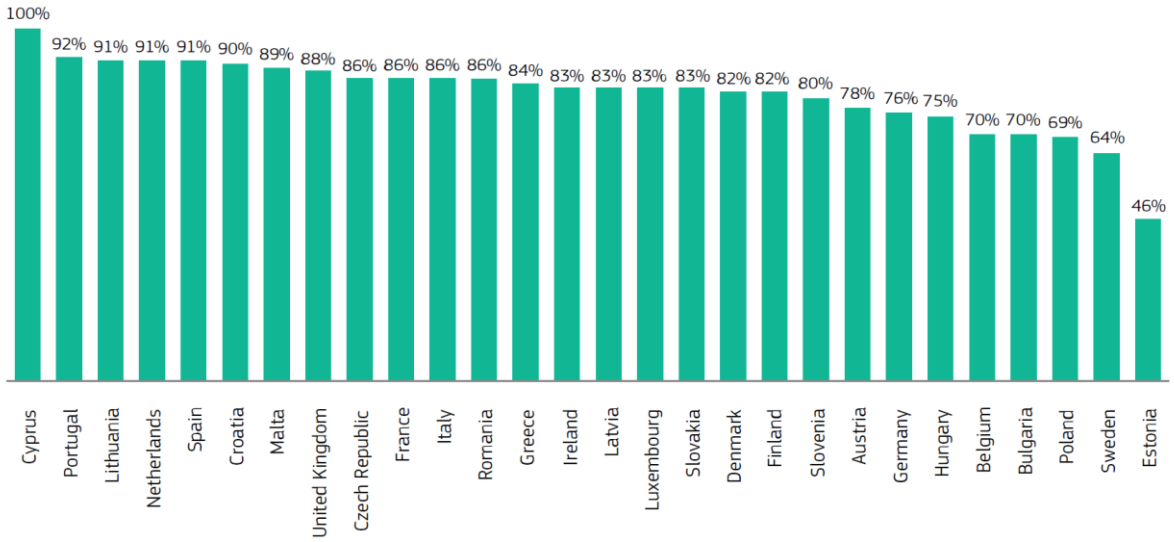


** A Áustria e a Alemanha são repúblicas federais — as disposições diferem consoante a região.*

Contudo, mais de 8 em cada 10 pessoas (83 %) que responderam à consulta pública lançada pela Comissão em 2015 sobre a cidadania na UE consideraram que os cidadãos da UE que vivem noutro país da UE devem poder exercer funções nos órgãos executivos de um município.

[19] Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estónia, Finlândia, Irlanda, Letónia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal,
Reino Unido, Roménia e Suécia.
[20] Eslovénia, Hungria e Polónia.
[21] Bélgica, Chipre, França, Itália, Lituânia e República Checa.
[22] Bulgária e Grécia.
[23] Flash Eurobarómetro n.º 431, Direitos Eleitorais 2015.

Figura 7: Opiniões dos cidadãos — os cidadãos móveis da UE devem poder exercer funções nos órgãos executivos de um município no seu Estado-Membro de acolhimento



3.3. Direito de fundar ou aderir a partidos políticos no Estado-Membro 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. Por conseguinte, devem, por exemplo, ter acesso aos mesmos processos de recurso utilizados para omissões ou erros registados nos cadernos eleitorais ou na declaração de candidatura ou à extensão do voto obrigatório aos não nacionais. O princípio da não discriminação também significa que os cidadãos da UE devem poder participar na vida política do Estado-Membro de residência e aderir a partidos políticos no respetivo país de residência.

A Comissão tem estado em contacto com os Estados-Membros e ainda se encontra a dialogar com alguns Estados-Membros onde a legislação nacional não permite que cidadãos móveis da UE tenham os mesmos direitos em relação aos partidos políticos. Alguns Estados-Membros já alteraram as respetivas legislações. O diálogo continua com os restantes.

3.4. «Autarquias locais» — definir o âmbito de aplicação da diretiva

A diretiva contém um anexo com uma lista das definições nacionais de «autarquia local»[24], sendo desta forma que a diretiva estabelece o que é uma eleição autárquica dentro do seu âmbito de aplicação. A Comissão foi informada pela Dinamarca, Hungria, Irlanda, Reino Unido e Países Baixos[25] de que são necessárias alterações e que estão a ser preparadas as ações necessárias.

4. 4. GARANTIR O APOIO EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE VOTO

Não obstante utilizarem meios diferentes, muitos Estados-Membros desenvolvem atividades para informar os cidadãos móveis da UE dos seus direitos eleitorais em eleições autárquicas[26]. Por exemplo, dez Estados-Membros enviam cartões de eleitor ou cartas individuais a informar os cidadãos móveis da UE acerca do processo eleitoral. Dez Estados-Membros fornecem informações eleitorais através de um sítio Web oficial. O Luxemburgo, a Espanha e Malta

[24] O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da diretiva define «autarquia local» como as unidades administrativas que constam do anexo.
[25] Questionário distribuído no grupo de peritos da Comissão sobre questões eleitorais.
[26] Fonte: Questionário distribuído no grupo de peritos da Comissão sobre questões eleitorais.

organizam campanhas especificamente direcionadas para os cidadãos estrangeiros para sensibilizá-los em relação às eleições. A Letónia e o Reino Unido dispõem de «linhas de apoio» dedicadas. Cinco Estados-Membros transmitem informações através de panfletos ou da imprensa local.

Por exemplo, na Irlanda, as autoridades locais em Dublim prestaram apoio aos cidadãos móveis da UE para que estes votassem nas eleições autárquicas de 2014. Foram eleições autárquicas combinadas com eleições para o Parlamento Europeu. As autoridades utilizaram várias formas de publicidade no exterior e informações em linha. Foi realizada uma campanha em linha destinada a todos os residentes, ou seja, irlandeses e não irlandeses, para levar os jovens na Irlanda a inscreverem-se nos cadernos eleitorais. Também foram publicadas brochuras em 17 línguas para explicar o caderno eleitoral e os sistemas de inscrição existentes no país.

Alguns Estados-Membros têm práticas específicas para promover a afluência às urnas junto de grupos específicos. Em Malta, existem instalações destinadas a facilitar o voto aos eleitores portadores de deficiência, incluindo cidadãos móveis da UE (modelos em braille dos boletins de voto, registos áudio nas secções de voto e instruções de voto escritas e lidas em maltês e inglês). A lei relativa às autarquias locais foi alterada para permitir que os cidadãos nacionais e móveis da UE residentes em lares de idosos votem sem sair de casa e que os doentes internados em hospitais votem dentro do hospital. Além disso, caso se justifique, os cidadãos da UE podem votar uma semana antes do Dia das Eleições[27].

A Comissão também realizou iniciativas específicas para reforçar a sensibilização em relação aos direitos eleitorais. Estas iniciativas incluem prestar informações aos cidadãos da UE através do portal *A sua Europa*, que atualmente recebe mais de 1,4 milhões de visitas por mês[28].

Através do *Programa Direitos, Igualdade e Cidadania*, a Comissão afetou um total de 3,5 milhões de EUR em subvenções de ação para projetos em 2014, 2016 e 2017, com vista a promover a inclusão e a participação bem-sucedidas de cidadãos móveis da UE no respetivo país de acolhimento, incluindo a participação em eleições autárquicas. Os projetos foram realizados por organizações em toda a UE e chegaram a muitos milhares de cidadãos móveis da UE. .

Por exemplo, o projeto «*Welcome Europe*» juntou cidades como Amesterdão, Bruxelas, Copenhaga, Dublim, Gotemburgo e Hamburgo a universidades e ao setor não governamental. Tendo decorrido de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, o projeto procurou incentivar o intercâmbio de boas práticas no que toca a elaborar «políticas de boas-vindas» destinadas aos cidadãos móveis da UE. Os resultados do projeto foram divulgados através de uma série de conferências transnacionais e da elaboração de um conjunto de ferramentas[29].
O projeto mostrou a importância para as autoridades municipais de informarem ativamente os cidadãos móveis da UE acerca dos seus direitos, vantagens e obrigações e acerca de questões práticas relacionadas com a vida na sua nova comunidade. Estas informações podem ser veiculadas, por exemplo, através de um balcão único e de brochuras. Os canais de comunicação

[27] Para tal, têm de declarar que estarão no estrangeiro, que serão submetidos a uma intervenção cirúrgica ou que estão grávidas e esperam que o parto se realize no dia das eleições. Fonte: Questionário distribuído no grupo de peritos da Comissão sobre questões eleitorais.
[28] COM(2017) 30 final.
[29] O trabalho deste projeto e o trabalho de outros projetos financiadas através dos convites de 2014 para subvenções de ação do *programa Direitos, Igualdade e Cidadania* foram recentemente divulgados na Semana Europeia das Regiões e dos Municípios, coorganizada pela Comissão e pelo Comité das Regiões. Os contributos incluíram: o projeto ONTHEMOVE da autoria do Centro do Direito Constitucional Europeu — Fundação Themistocles e Dimitris Tsatsos; o projeto «*Living Rights*» da autoria da Rede de Centros Jurídicos; o projeto ACT - *Active Citizens Together* da autoria da associação EELGA (*East of England Local Goverment Association*); e balcões únicos para a participação política dos cidadãos móveis da UE pelo Grupo para a Política de Migração.

das autoridades municipais devem ser acessíveis às pessoas que não dominam na perfeição a língua local. As autoridades municipais também devem tentar incluir representantes dos grupos de cidadãos móveis da UE nos órgãos consultivos e nos grupos de reflexão locais. Por último, a população local deve ser incentivada a interagir com os cidadãos móveis da UE que vivem no município.

5. 5. CONCLUSÕES

A realização de eleições livres e universais é a base de uma governação democrática legítima, sendo que apoiar a afluência às urnas em todos os níveis de poder é uma prioridade. No seu relatório de 2017 sobre a cidadania da UE, a Comissão instou os Estados-Membros a promoverem a participação na vida democrática, informando melhor os cidadãos acerca dos seus direitos eleitorais e eliminando os obstáculos à sua participação. Este apelo mereceu o apoio do Conselho da União Europeia nas conclusões que emitiu em 11 de maio de 2017[30]. Espera-se que o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões adotem os respetivos pareceres sobre o relatório relativo à cidadania no final de 2017.

Cada vez mais, os cidadãos da UE se deslocam e residem noutros Estados-Membros. Desde os primeiros dois relatórios, a população de cidadãos móveis da UE duplicou, havendo cerca de 14 milhões com idade para votar em 2016, mas os níveis de inscrição nos cadernos eleitorais dos cidadãos móveis da UE para eleições autárquicas permaneceram baixos. A afluência às urnas é um constante desafio para todas as democracias. A muito reduzida afluência às urnas por parte dos cidadãos móveis é preocupante, uma vez que existe um perigo real de que estes não exerçam os seus direitos eleitorais tanto nos países de origem como nos países de acolhimento, o que os exclui totalmente de qualquer participação democrática. Votar é um hábito que deve ser incentivado[31].

Parece ser necessária uma melhor recolha de dados. A existência de mais dados quantitativos e qualitativos sobre a sensibilização e o exercício dos direitos políticos dos cidadãos móveis da UE, bem como sobre quaisquer dificuldades que sintam aquando da participação nas respetivas comunidades locais, ajudaria a dar resposta à reduzida afluência às urnas dos cidadãos móveis da UE. É frequente os dados sobre o número de cidadãos móveis só serem recolhidos a nível nacional, não a nível regional ou local. Contudo, esses dados regionais e locais são necessários para orientar o processo de decisão política na UE e aumentar a visibilidade dos cidadãos móveis da UE junto das partes interessadas locais.

Embora muitas questões já tenham sido solucionadas, a Comissão continua a monitorizar a aplicação da diretiva e ainda se encontra a dialogar com alguns Estados-Membros.

As restrições relativas ao exercício de cargos públicos nas administrações locais por parte de cidadãos móveis da UE estão aos poucos a diminuir nos Estados-Membros.

A Comissão considera que o pedido do Luxemburgo de continuar a utilizar a derrogação ao abrigo da diretiva continua a ser justificado. Tratará também de tomar as medidas necessárias para alterar o anexo da diretiva, atualizando a lista de definições nacionais de autarquia local, tendo em conta as recentes alterações que ocorreram nalguns Estados-Membros.

Fazer com que os cidadãos móveis da UE participem mais nas eleições autárquicas e, de uma forma mais geral, na vida política europeia é um desafio que requer um esforço conjunto dos Estados-Membros, incluindo das respetivas autoridades locais e regionais, das instituições da

[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.

[31] «Voto sempre» foi considerada a razão número um para votar, de acordo com um estudo do Parlamento Europeu.
http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_pt.pdf.

UE, da sociedade civil e dos partidos políticos. É fundamental assegurar a inclusão dos cidadãos móveis da UE na vida social e política das respetivas comunidades de acolhimento.

A Comissão pretende realizar as seguintes ações:

Melhorar os conhecimentos

Antecipando a participação dos cidadãos da UE nas eleições autárquicas nos Estados-Membros e nas eleições europeias de 2019, a Comissão pretende realizar um inquérito Eurobarómetro especial sobre a participação democrática dos cidadãos móveis da UE em 2018. O objetivo passa por melhorar o exercício dos direitos eleitorais e os padrões democráticos na União. A Comissão procurará melhorar a recolha de dados demográficos a nível regional relativamente aos cidadãos móveis da UE. Encarregará igualmente a rede de académicos, que trata dos direitos de cidadania na UE, de compilar mais dados qualitativos sobre o que os cidadãos móveis precisam para participar politicamente nas eleições autárquicas e europeias, bem como sobre o contexto democrático e as práticas utilizadas para apoiar a participação.

Informar e sensibilizar

Preparando as próximas eleições europeias, a Comissão realizará uma campanha de informação sobre os direitos de cidadania na UE, incluindo os direitos eleitorais. Também serão realizadas ações de sensibilização para promover o recenseamento eleitoral e a participação dos cidadãos móveis nos Estados-Membros em que se realizam eleições autárquicas[32].

A Comissão pretende promover ativamente o portal «A sua Europa», onde os cidadãos da UE podem encontrar facilmente informações sobre as formalidades eleitorais do Estado-Membro onde residem.

Facilitar o processo de votação

Facilitar a inscrição e a votação dos eleitores é especialmente importante. Estudos revelam que os próprios cidadãos da UE, em especial aqueles que votam num país diferente do seu país de nacionalidade, acolheriam com agrado práticas que lhes permitissem votar mais facilmente nestas eleições como não nacionais (por exemplo, correspondência individual, inscrição eletrónica nos cadernos eleitorais, etc.)[33].

A inscrição automática dos eleitores será promovida, incluindo através da rede de peritos dos Estados-Membros sobre questões eleitorais.

Em 2018, será concluído um estudo sobre votação remota (incluindo votação via postal e via eletrónica). Este estudo avaliará outras formas de facilitar a inscrição nos cadernos eleitorais e a votação em todos os tipos de eleições.

[32] Em 2018, realizam-se eleições autárquicas na Bélgica, Hungria, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, República Checa, Países Baixos e Reino Unido. Em 2019, haverá eleições na Bulgária, Grécia, Irlanda e Lituânia.
[33] Ver Flash Eurobarómetro n.º 430 sobre cidadania da UE, bem como a consulta pública de 2015 relativa ao relatório sobre cidadania da UE.

Por último, será organizado em 2018 um evento de alto nível sobre a participação democrática que dará especial ênfase às melhores práticas para aumentar a participação dos jovens e dos grupos vulneráveis e sub-representados.

Envolver as partes interessadas

A Comissão pretende cooperar com o Comité das Regiões (através da sua Comissão CIVEX[34]) e com a sua rede de autoridades regionais e locais. O objetivo passa por promover atividades que aumentem a participação na vida política, recolhendo informações sobre a experiência das autoridades locais e promovendo as melhores práticas ao nível local. A Comissão pretende coordenar o seu trabalho com a sua rede de peritos dos Estados-Membros em questões eleitorais.

A Comissão pretende abordar a questão da participação política dos cidadãos móveis da UE, incluindo os portadores de deficiência ou pertencentes a minorias, como parte do seu evento de alto nível sobre questões democráticas em 2018. A Comissão também organizou uma sessão de trabalho sobre «criar as nossas democracias» durante o seu Colóquio anual sobre Direitos Fundamentais em novembro de 2017. O objetivo foi contribuir para práticas que fomentem a participação política das mulheres e um compromisso em prol de uma maior igualdade de género e capacitação das mulheres nas eleições europeias.

A Comissão pretende utilizar o *programa Direitos, Igualdade e Cidadania* para financiar projetos que promovam a inclusão e participação bem-sucedidas dos cidadãos móveis da UE nos respetivos países de acolhimento, incluindo a participação em eleições autárquicas. Estes projetos serão realizados por organizações de toda a UE e chegarão a muitos cidadãos móveis da UE.

[34] Comissão da Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos do Comité das Regiões.

ANEXO

Quadros de dados

Quadro 1.1: Inscrição dos cidadãos da UE em eleições autárquicas*

	Estados-Membros que comunicaram aplicar a inscrição automática para eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	População dos Estados-Membros com idade para votar (15+ anos de idade) em 1.1.2016 **(dados Eurostat de 2016)**	Número de cidadãos da UE (15+ anos de idade) residentes no Estado-Membro em 1.1.2016 **(dados Eurostat de 2016)**	Número de cidadãos da UE que os EM comunicaram terem direito a votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Número de cidadãos da UE inscritos para votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Percentagem de cidadãos da UE (15+ anos de idade) inscritos para votar em eleições autárquicas em 1.1.2016 **(dados Eurostat e dos Estados-Membros)**	Percentagem de cidadãos da UE inscritos para votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Eleitorado dos Estados-Membros vs. cidadãos da UE com idade para votar (%)
Finlândia	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	-	100,0	1,76
Letónia	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	-	100,0	0,33
Países Baixos	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	-	100,0	2,86
Hungria	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	-	99,8	0,95
Malta	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Lituânia	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Dinamarca	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irlanda		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
França		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Luxemburgo		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Bélgica		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugal	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	-	1,09
Grécia		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Com base nos dados do Eurostat para 2016 relativos à população por grupo etário, sexo e nacionalidade [migr_pop1ctz], extraídos em 31 de outubro de 2017, e nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.*

Quadro 1.2 Perspetiva geral dos dados sobre os cidadãos móveis da UE**

	População dos Estados-Membros com idade para votar (15+ anos de idade) em 1.1.2016 **(dados Eurostat de 2016)**	Número de cidadãos da UE que os EM comunicaram terem direito a votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Número de cidadãos da UE inscritos para votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Percentagem de cidadãos da UE inscritos para votar em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	População dos Estados-Membros com idade para votar (15+ anos de idade) em 1.1.2016 **(dados Eurostat de 2016)**	Eleitorado dos Estados-Membros vs. cidadãos da UE com idade para votar (%)	Número de cidadãos da UE candidatos em eleições autárquicas **(dados dos Estados-Membros)**	Percentagem de cidadãos da UE candidatos em eleições autárquicas
País								
Bélgica	744,658	765,490	104,683	14,1	9,389,775	7,93		
Bulgária	12,544				6,155,578	0,20		
República Checa	183,497				8,930,127	2,05		
Dinamarca	168,754	178,909	113,773	67,4	4,746,977	3,55	65	9,2
Alemanha	3,437,834	1,885,464*			71,294,558	5,33		
Estónia	14,188				1,104,499	1,28		
Irlanda	318,565	323,460	78,648	24,7	3,687,782	8,64		
Grécia	180,025	19,413	19,413	10,8	9,226,985	1,95		
Espanha	1,731,468	2,074,248			39,414,699	4,39	1,913	
França	1,328,334	1,248,807	279,488	21,0	54,431,181	2,44		
Croácia	12,438				3,579,197	0,35		
Itália	1,281,928				52,383,692	2,45		
Chipre	96,362				708,781	13,60		
Letónia	5,523	15,452	15,452	279,8	1,668,697	0,33	10	20,0
Lituânia	4,528	4,870	4,524	99,9	2,464,811	0,18	5	20,0
Luxemburgo	189,921	159,485	28,342	14,9	481,358	39,46	225	7,6
Hungria	79,865	105,061	104,805	131,2	8,406,037	0,95	41	12,2
Malta	14,021	14,021	14,021	100,0	372,514	3,76	9	22,2
Países Baixos	405,499	430,985	430,985	106	14,179,348	2,86		
Áustria	525,361				7,444,897	7,06		
Polónia	21,898				32,258,354	0,07		
Portugal	96,391		12,992	13,5	8,880,498	1,09		
Roménia	46,434		40,846		16,695,321	0,28	53	15
Eslovénia	16,697				1,757,798	0,95		
Eslováquia	47,747				4,594,209	1,04		
Finlândia	80,608	81,062	81,062	100,6	4,591,285	1,76		
Suécia	265,042				8,133,874	3,26	419	20,8
Reino Unido	2,677,936				53,795,166	4,98		

**18 ou mais anos de idade nos Länder da Baviera, Berlim, Brandeburgo, Brema, Hesse, Baixa Saxónia, Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia-Palatinado, Saxónia e Saxónia-Anhalt*

*** Com base nos dados do Eurostat para 2016 relativos à população por grupo etário, sexo e nacionalidade [migr_pop1ctz], extraídos em 31 de outubro de 2017, e nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.*

Quadro 1.3 Perspetiva geral das respostas qualitativas dadas pelos Estados-Membros no questionário utilizado para preparar o presente relatório

	Medidas para ajudar os cidadãos	As autoridades dos Estados-Membros tomaram medidas de caráter informativo para ajudar a mobilizar os cidadãos?	Existem ações e iniciativas para promover a participação na vida política?	Tem conhecimento de dificuldades enfrentadas ou relatadas por não nacionais?	Atualização da legislação nacional	Desde janeiro de 2011, entrou em vigor alguma nova legislação relativa à transposição da Diretiva 94/80/CE?	O anexo da Diretiva 94/80/CE relativo às «autarquias locais» precisa de ser atualizado?	As regras nacionais relativas às restrições do exercício de cargos executivos por não nacionais foram alteradas?
PAÍS								
BÉLGICA		**GL**	**GL Bruxelas**	**NÃO**				
BULGÁRIA								
REPÚBLICA CHECA		**NÃO**	**NÃO**	**NÃO**				
DINAMARCA		**SIM**	**NÃO**	**na**		**SIM**	**SIM**	
ALEMANHA		**GL**	**GL**	**na**				
ESTÓNIA								
IRLANDA		**SIM**	**SIM**	**na**			**SIM**	
GRÉCIA		**GL**	**SIM**	**NÃO**				
ESPANHA		**S/GL**	**GL**	**NÃO**				
FRANÇA								
CROÁCIA								
ITÁLIA		**SIM**	**na**	**na**		**SIM**		
CHIPRE								
LETÓNIA		**SIM**	**NÃO**	**NÃO**				
LITUÂNIA		**SIM**	**S/GL**	**NÃO**				
LUXEMBURGO		**SIM**	**SIM**	**NÃO**		**SIM**		
HUNGRIA		**SIM**	**na**	**na**		**SIM**	**SIM**	**SIM (suprimidas)**
MALTA		**SIM**	**S/GL**	**NÃO**		**SIM**		
PAÍSES BAIXOS		**NÃO**	**NÃO**	**NÃO**			**SIM**	
ÁUSTRIA		**S/GL**	**S/GL**	**NÃO**				
POLÓNIA								
PORTUGAL								
ROMÉNIA		**SIM**	**na**	**NÃO**		**SIM**	**NÃO**	**SIM (suprimidas)**
ESLOVÉNIA		**SIM**	**S/GL**	**NÃO**		**SIM**	**SIM**	
ESLOVÁQUIA		**GL**	**N/GL**	**NÃO**				
FINLÂNDIA		**SIM**	**NÃO**	**NÃO**		**SIM**		
SUÉCIA		**S/GL**	**SIM**	**NÃO**		**na**		
REINO UNIDO		**SIM**	**NÃO**	**NÃO**		**SIM**	**SIM**	

Legenda e notas **GL:** As atividades foram implementadas pelo governo local

S/GL: As atividades são da competência e são realizadas tanto pelo governo central como pelo governo local

N/GL: As atividades são da competência tanto do governo local como do governo local, mas são realizadas apenas pelo governo local