COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(94) 38 final

Bruxelas, 23.02.1994

94/0034(CNS)

Proposta de
DIRECTIVA DO CONSELHO

que estabelece as regras para o exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas por parte dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade

---

(Apresentada pela Comissão)

ÍNDICE

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A. Observações gerais

I. Natureza e dimensão do problema

1. Dados estatísticos
2. Colectividades locais dos Estados-membros
3. Situação jurídica

II. Antecendentes

III. Nº 1 do artigo 8º-B do Tratado

1. Regras gerais
a) Uma regulamentação simplificada
b) O princípio da igualdade
c) A liberdade de escolha do Estado para o exercício do direito de voto
d) Condições de cidadania e de residência
e) Eleições locais em vista

2. Disposições derrogatórias

IV. Subsidiariedade e proporcionalidade

B. Comentário dos artigos

Artigo 1º : Objecto da directiva
Artigo 2º : Definições
Artigo 3º : Condições de voto e de elegibilidade
Artigo 4º : Residência
Artigo 5º : Inelegibilidade
Artigo 6º : Incompatibilidades
Artigo 7º : Inscrição com base em pedido e obrigação de voto
Artigo 8º : Condições formais de voto
Artigo 9º : Condições formais de candidatura
Artigo 10º: Vias de recursos
Artigo 11º: Informação dos eleitores
Artigo 12º: Derrogações
Artigo 13º: Direitos adquiridos

TEXTO DA PROPOSTA DE DIRECTIVA

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A. Observações gerais

I. Natureza e dimensão do problema

1. *Dados estatísticos*

Actualmente, cerca de 5 milhões de cidadãos da União residem num Estado-membro de que não têm a nacionalidade. Encontram-se estabelecidos noutros Estados-membros cerca de 130 000 belgas, 40 000 dinamarqueses, 290 000 alemães, 360 000 gregos, 470 000 espanhóis, 300 000 franceses, 630 000 irlandeses, 1 200 000 italianos, 11 000 luxemburgueses, 240 000 neerlandeses, 840 000 portugueses e 400 000 britânicos.

O número de cidadãos europeus residentes num Estado-membro de que não têm a nacionalidade ascende a cerca de 541 000 na Bélgica, 27 000 na Dinamarca, 1 300 000 na Alemanha, 50 000 na Grécia, 240 000 em Espanha, 1 300 000 em França, 62 000 na Irlanda, 150 000 em Itália, 105 000 no Luxemburgo, 163 000 nos Países Baixos, 29 000 em Portugal e cerca de 880 000 no Reino Unido[1].

Cerca de 4 milhões destes cidadãos não têm direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro em que residem de que não têm a nacionalidade. Outros 2,6 milhões perdem esse direito no seu Estado-membro de origem pelo facto de residirem noutro Estado-membro. É, por conseguinte, de 1,6 milhões o número de cidadãos da União que tem que se deslocar pessoalmente ao respectivo Estado-membro de origem para poder votar nas eleições municipais.

2. *Colectividades locais*

a) Sem pretender entrar em pormenores, é, contudo, possível detectar um determinado número de elementos que, em cada Estado-membro, caracterizam as colectividades locais[2]:

- a existência de um território próprio que, muitas vezes, é partilhado com o Estado de que constitui uma divisão administrativa,
- o reconhecimento de um determinado grau de autonomia[3] pela Constituição ou pela lei, tanto através de uma cláusula geral de competência como através de um determinado número de atribuições específicas; em muitos Estados-membros as colectividades locais exercem não só competências em nome próprio mas também, no âmbito de uma repartição de funções, competências em nome do Estado.
- a existência de uma assembleia representativa eleita por sufrágio universal e directo,
- um determinado grau de protecção jurídica, no mínimo a nível legislativo, e de controlo por parte da administração do Estado[4]. Na maior parte dos casos, a lei estabelece as regras de composição dos seus órgãos e as modalidades para a designação dos seus membros, as suas competências e meios, nomeadamente financeiros, para os exercer bem como as modalidades de eventuais controlos.

b) Além disso, é possível classificar estas colectividades locais de acordo com o seu lugar no escalão da organização político-administrativa de cada Estado-membro. A este propósito,

---

(1) Cf. EUROSTAT, Estatísticas Demográficas 1992.

(2) Cf. Alain Delcamp, Les institutions locales en Europe, Paris 1990, p. 41.

(3) Cf., a título de exemplo, o artigo 3° da Carta Europeia da Autonomia Local elaborada pelo Conselho da Europa em 1985.

(4) Cf., a título de exemplo, os artigos 8° e 11° da Carta Europeia da Autonomia Local.

poder-se-á estabelecer a diferença entre colectividades locais de base e colectividades locais subordinadas:

aa) As colectividades locais de base são as autoridades mais próximas dos cidadãos. Por força da Constituição ou da lei, estão dotadas de um determinado grau de autonomia e têm a seu cargo o "núcleo central" das funções da administração local. Estas colectividades têm território próprio, instituições democráticas próprias e serviços administrativos próprios.

Trata-se das entidades administrativas seguintes: Bélgica: *commune/gemeente/Gemeinde*; Dinamarca:*primaerkommune, amtskommune;* Alemanha:*Gemeinde, Kreise*; Grécia:*koinotis, dimos*; Espanha: *municipio*; França e Luxemburgo: *commune*; Itália: comune; Países Baixos: *gemeennte*; Portugal: municípios; Trata-se ainda dos *counties, county boroughs*, *urban districts, Non-country-boroughs e towns* na Irlanda, no Reino Unido dos *counties, districts, metropolitan districts*, *London boroughs* e, na Escócia, das *regions e Island authorities*.

Tanto o número como a dimensão das colectividades locais de base é extremamente variável de um Estado-membro para outro:

Quadro nº 1 : Número e dimensão das collectividades locais de base [5]

Estados-membros	Número	Dimensão media	Mínimo	Máximo
Bélgica	589	16.890	2.500 (5 %)	470.000
Dinamarca	276	18.600		503.000
Alemanha [6]	8.592	7.050		2.068.300
Grécia	5.761	1.740	< 500 (53 %)	885.730
Espanha	8.150	4.780	< 500 (60 %)	3.100.500
França	36.600	1.580	< 500 (61 %)	2.152.000
Irlanda	88	39.750		502.700
Itália	8.000	7.190	< 1000 (22 %)	2.816.400
Luxemburgo	118	3.200		74.400
Países Baixos	700	21.270	< 5000 (10 %)	700.000
Portugal	305	33.890		829.600
Reino Unido	444	129.040	< 75.000	810.000

5 Cf. Jacques Ziller, Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris 1993, p.180

6 Estes dados são anteriores à reunificação da Alemanha.

Quadro 2 : Comparação entre o número e a dimensão das colectividades locais de base (por habitantes) (7)

Estado membro	População total arredondada	> 10.000 habitantes		1000 à 10.000 hab.		< 1000 hab.	
		%	Número	%	Número	%	Número
B	9.000.000	51,0	303	49	286	-	-
DK	5.000.000	18,5	45	82,5	227	1,0	3
D	80.000.000	13,1	1.105	50	4.250	38,9	3.145
EL	11.000.000	1,5	91	18,5	1.114	80,0	4.817
E	38.000.000	6,7	547	33	2.689	60,3	4.914
F	57.000.000	2,3	765	19,3	6.886	78,4	28.782
IRL	3.000.000	3,8	21	30,6	171	65,6	558
I	56.000.000	16,0	1.292	62,0	5.006	22,0	1.776
L	400.000	5,0	5	48,0	61	47,0	60
NL	14.000.000	51,0	367	48,0	340	1,0	7
P	10.000.000	74,0	203	26,0	72	-	-
UK	56.000.000	100,0	481				

(7) cf. Jacques Ziller, Administrations comparées, p. 181

bb) As colectividades locais subordinadas parecem estar, à primeira vista, ainda mais próximas dos cidadãos. De facto, estão subordinadas material e institucionalmente às colectividades de base, dispondo, por conseguinte, de atribuições muito limitadas e constituindo, normalmente, subdivisões destas últimas.[8].

Trata-se dos bairros ou localidades em certos Länder alemães (Stadt-Gemeinde-, Ortsbezirke, Ortschaften, Ortsteile)[9], conselhos de vizinhos ou de comunidades na Grécia, bairros ou secções na Itália (*circoscrizioni*), entidades de população em determinadas regiões espanholas (*entidades locales menores*) *sections de communes* e dos *arrondissements* em França[10], conselhos de bairro nos Países Baixos *(deelgemeente)*, as *freguesias* em Portugal e os *parishes* e *communities* no Reino Unido[11].

3. *Situação jurídica*

a) Direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais

O direito de voto e de elegibilidade assenta, normalmente, nas condições de nacionalidade e de residência que, segundo a tradição política do respectivo Estado-membro, são exigidas quer cumulativamente quer alternativamente. Enquanto que os Estados-membros cuja tradição jurídico-política é acentuadamente marcada pelo direito romano e pela revolução francesa dão mais importância à nacionalidade, o Reino Unido, por razões históricas, e a Irlanda dão maior importância à condição de residência.

Até ao momento, metade dos Estados-membros reservaram, por força da respectiva Constituição, a capacidade eleitoral activa e passiva aos seus próprios nacionais (Bélgica [nº 2 do artigo 4º], Alemanha [artigo 20º], Grécia [artigo 51º], França [artigo 3º], Itália [artigo 48º] e Luxemburgo [artigos 52º e 107º]).

Três Estados-membros (Espanha, Portugal e Reino Unido) só concedem o direito de voto a certos estrangeiros. Em Portugal e no Reino Unido esta situação encontra explicação nos laços históricos existentes entre o Estado-membro respectivo e outros países: no Reino Unido podem votar e ser eleitos todos os cidadãos da República da Irlanda e todos os cidadãos da Commonwealth. Portugal concede o direito de voto e de elegibilidade, com base na reciprocidade, aos cidadãos dos países de expressão portuguesa; na prática, esta regra só se aplica aos brasileiros. Em Espanha, o direito de voto activo é concedido, com base na reciprocidade, aos residentes estrangeiros; mas, se não existirem acordos bilaterais ou se os mesmos não estiverem em vigor[12], esta regra não é aplicável.

---

(8) A "visibilidade", as atribuições e o estatuto jurídico não são os mesmos em todos os Estados-membros. É no Reino Unido (*parishes* em Inglaterra, *communities* no País de Gales e na Escócia) e em Portugal *(freguesias)* que a presença das autoridades subordinadas é mais visível. Em França, as *sections de communes são consideradas pessoas colectivas*.

(9) Bade-Wurttemberg, Baviera, Hesse, Baixa Saxónia, Renânia do Norte - Vestefália, Renânia-Palatinado, Sarre, Slesvig-Holstein, Cidades-Estados de Brema, Berlim e Hamburgo. Os novos Länder na Alemanha de Leste ainda não estabeleceram todos as novas instituições municipais.

(10) Somente as cidades de Paris, Lião e Marselha estão subdivididas em *arrondissements*.

(11) As *parishes* só existem na Inglaterra. Poder-se-á compará-las às *communities* do País de Gales. Na Escócia a instituição das comunidades é facultativa.

(12) Nomeadamente, o acordo concluído entre a Espanha e os Países Baixos em 23.5.1989 ainda não é aplicável.

A Dinamarca, a Irlanda e os Países Baixos concedem, em condições diferentes, o direito de voto e de elegibilidade a todos os residentes estrangeiros.

A Irlanda trata os residentes nacionais e não nacionais de forma absolutamente igual (Section 2 Electoral Amendment Act 1985).

Na Dinamarca e nos Países Baixos, os residentes não nacionais, para serem eleitores ou elegíveis, devem preencher determinadas condições específicas. Nestes dois Estados-membros, essas pessoas devem apresentar prova de um período mínimo de residência no território nacional (Dinamarca: 3 anos [nº 1 da Lei relativa às eleições locais]; Países Baixos: 5 anos [Artº. B 1 A Kieswet]. Os Países Baixos exigem, ainda, que o interessado beneficie de uma autorização de residência e não esteja ao serviço de um Estado estrangeiro (Artº. B 1 A Kieswet, Art. 21º Gemeentewet).

Nos Estados-membros em que os não nacionais podem votar e ser eleitos para o conselho municipal, não existem disposições específicas para evitar que os interessados participem também nas eleições locais nos seus países de origem.

Em 8 Estados-membros, os nacionais residentes fora do território nacional estão privados do direito de voto e de elegibilidade. Na Grécia e na Itália, os eleitores que residem no estrangeiro devem deslocar-se ao respectivo país de origem para poder votar nas eleições locais. Somente a França e a Espanha mantêm integralmente o direito de voto dos cidadãos que residem no estrangeiro.

b) Os vínculos com a colectividade local de base

Em todos os Estados-membros, para poderem votar ou candidatar-se numa certa colectividade local de base num determinado acto eleitoral municipal, os eleitores e elegíveis nacionais devem ter estabelecido previamente vínculos específicos e estáveis com essa colectividade.

No que diz respeito à capacidade eleitoral activa, todos os Estados-membros exigem, na respectiva legislação, que o eleitor tenha efectivamente o seu domicílio, a sua residência principal ou a sua residência habitual[13] na colectividade local de base onde pretende votar. Em três Estados-membros, os eleitores devem, além disso, apresentar prova de um período mínimo de residência nesta colectividade (Bélgica: 6 meses; Alemanha: entre 3 e 6 meses, conforme a legislação do Länder; Grécia: 2 anos [em caso de mudança de colectividade onde é exercido o direito de voto]. Outros Estados-membros exigem que o eleitor apresente prova de que reside na colectividade local de base num determinado dia de referência (Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido). Em 7 Estados-membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) os eleitores devem satisfazer, ainda, uma condição formal, isto é, a inscrição obrigatória no registo da população local.

Em dois Estados-membros, o exercício do direito de voto está associado, nas condições fixadas pela legislação nacional, ao município de nascimento (Grécia, Itália [apenas para os emigrantes]). Em França, podem também votar as pessoas que, pela quinta vez consecutiva, se encontrem inscritas no registo das contribuições directas locais.

No que diz respeito ao direito de elegibilidade, os candidatos devem estabelecer, regra geral, um vínculo específico com a colectividade local de base para a cuja assembleia representativa ou executivo pretendem ser eleitos. Na maior parte dos Estados-membros, devem, para esse efeito, apresentar prova, segundo as informações disponíveis, de um domicílio ou de uma

---

[13] O conceito britânico e irlandês de "ordinary residence" está próximo do de residência principal aplicado noutros Estados-membros.

residência principal na colectividade de candidatura (Bélgica, Dinamarca, Alemanha,Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido). No Reino Unido, pode apresentar-se como candidatado, também, numa colectividade local em que, durante os doze meses que antecedem o dia de referência (10.10), se tenha ocupado um terreno ou exercido a sua actividade profissional principal. Em França, para ser elegível, a pessoa deverá estar inscrita no registo das contribuições directas locais ou demonstrar que nele deveria estar inscrito em 1 de Janeiro do ano em que decorre o acto eleitoral.

c) Incapacidades

Os regimes dos Estados-membros em matéria de incapacidade eleitoral e de inelegibilidade apresentam uma grande diversidade e reflectem tradições jurídicas diferentes.

aa) Incapacidades eleitorais

Os eleitores podem ser privados do direito de voto, em aplicação de uma decisão individual, por diversos motivos:

Em 10 Estados-membros, a incapacidade eleitoral pode resultar de condenação penal. A Dinamarca e a Irlanda constituem, no entanto, uma excepção. Todavia, na Irlanda, qualquer pessoa legalmente detida num estabelecimento prisional deve estar inscrita no caderno eleitoral do local em que residiria caso não se encontrasse detida. Dado que permanecem titulares do direito de voto, os presidiários podem exercer esse direito no caso de se encontrarem em liberdade no dia das eleições. Na Dinamarca, não existe actualmente qualquer base legal nos termos da qual um eleitor possa ser privado do direito de voto por ter sido condenado a uma pena criminal.

Além disso, verifica-se que a indignidade moral, em Itália, e a condenação por "corrupt or illegal practice", no Reino Unido, constituem motivos de incapacidade eleitoral.

Em 10 Estados-membros, os maiores sob regime de tutela ou de curatela ou as pessoas que sofram efectivamente de uma doença mental encontram-se privadas do direito de voto. Apenas a Itália constitui excepção a esta regra. No Reino Unido, esta incapacidade eleitoral pode resultar do facto de os doentes mentais internados em hospitais psiquiátricos serem considerados pessoas sem residência. Na Irlanda, a situação das pessoas internadas em hospitais psiquiátricos é, de uma maneira geral, análoga à dos presidiários. Na Dinamarca, contudo, apenas as pessoas cuja incapacidade tenha sido juridicamente determinada estão privadas do direito de voto.

As decisões tomadas em matéria de incapacidade eleitoral assumem uma importância diferente nos vários Estados-membros:

O eleitor condenado a uma pena criminal pode ser privado do seu direito de voto quer automaticamente por força da lei, quer por uma decisão distinta do tribunal. Na Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Portugal, a incapacidade eleitoral resulta automaticamente da condenação por certos crimes. No Reino Unido, a incapacidade eleitoral resulta automaticamente da condenação a uma pena de prisão. Em contrapartida, na Alemanha e, em alguns casos, em Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal, é necessária uma decisão específica do tribunal. Na Irlanda, a incapacidade eleitoral resulta efectivamente do facto de o eleitor estar internado numa penitenciária e, devido a tal facto, privado da sua "residência habitual". Além disso, os regimes nacionais podem classificar-se em função das causas que justificam a perda do direito de voto. Em certos Estados-membros (Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido), a incapacidade eleitoral está em princípio ligada à condenação a certas penas mínimas ou por certos tipos de infracção (crimes). Noutros Estados-membros (Alemanha, Grécia e Portugal), a perda do direito de voto limita-se, em princípio, às infracções previstas pela lei. Em França e nos Países Baixos, a lei refere,

excepcionalmente, certos artigos do código penal, cuja infracção pode justificar a perda do direito de voto. Em Espanha, a decisão em matéria de incapacidade eleitoral releva exclusivamente do poder discricionário do tribunal. Em certos casos, o tribunal francês, luxemburguês, neerlandês e português dispõe igualmente desse poder.

Em princípio, a colocação sob tutela ou curatela, bem como o internamento de um doente mental implicam automaticamente a incapacidade eleitoral. No Reino Unido, os doentes mentais internados são considerados sem residência. Na Dinamarca, o internamento num asilo psiquiátrico não origina a perda do direito de voto. Em Espanha e em Portugal, a incapacidade eleitoral necessita de ser objecto de uma decisão expressa. Em Itália, os maiores sob tutela ou curatela têm direito de voto, tendo o legislador italiano suprimido as restrições anteriores admitidas pela Constituição. No Reino Unido, os doentes mentais dispõem do direito de voto durante os seus "lucida intervalla".

Em todos os Estados-membros, é ao tribunal que compete pronunciar as condenações penais. No entanto, as decisões em matéria de tutela ou de curatela, bem como de internamento, podem ser tomadas eventualmente pelas autoridades administrativas.

No que respeita à importância das decisões estrangeiras, parece que, em princípio, as condenações penais pronunciadas por um tribunal estrangeiro não podem implicar a incapacidade eleitoral no Estado-membro de origem. No entanto, o Reino Unido constitui uma excepção a esta regra: no direito britânico, apenas interessa que a pessoa em causa esteja efectivamente detida ou se encontre ilegalmente em liberdade, não sendo relevante a questão de saber se a pessoa foi condenada por um tribunal nacional ou por um tribunal estrangeiro. Na medida em que as decisões judiciais estrangeiras em matéria de direito civil constituam título executivo, segundo as regras do direito internacional privado, essas decisões podem originar a incapacidade eleitoral na Alemanha e na Grécia e, em certos casos, na Bélgica e em França. Nos Países Baixos, um eleitor só pode ser privado do seu direito de voto por decisão de um tribunal nacional.

bb) Inelegibilidade

No que diz respeito à abordagem geral, convém estabelecer a diferença entre três tipos de regime em matéria de inelegibilidade:

Na Bélgica, Itália e Países Baixos, as causas que podem justificar a inelegibilidade são idênticas às que podem justificar a incapacidade eleitoral.

Certos Estados-membros (Dinamarca, Alemanha, França e Luxemburgo), ainda que aplicando as mesmas causas que em matéria de incapacidade, acrescentam causas específicas relativas à inelegibilidade.

Outros Estados-membros (Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal e Reino Unido) definem as causas susceptíveis de justificarem a inelegibilidade independentemente das causas aplicáveis em matéria de incapacidade eleitoral. Na Irlanda, as pessoas condenadas por infracção penal apenas são inelegíveis durante o período em que cumprem uma pena de prisão superior a 6 meses, pronunciada por um tribunal nacional.

Quanto ao fundo da questão, é conveniente estabelecer a distinção entre dois tipos de soluções: Certas condenações penais podem implicar a inelegibilidade na Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

Segundo a legislação alemã, irlandesa, italiana e britânica, são inelegíveis, em princípio, as pessoas que tenham aberto falência ou consideradas, por outros motivos, indignas de ocupar um cargo efectivo. Na Dinamarca, qualquer pessoa deixa de ser elegível se tiver sido condenada por actos que, na opinião geral, a tornam indigna de ocupar um lugar no conselho

municipal. A inelegibilidade por motivo de condenação só é decretada após as eleições, não podendo nunca ser invocada para impedir alguém de candidatar-se às eleições.

d) Requisitos formais

Em todos os Estados-membros, os cidadãos devem preencher, antes das eleições, determinadas condições formais, a fim de poderem exercer, numa determinada colectividade local ou circunscrição, o seu direito de voto e de elegibilidade aquando de um determinado acto eleitoral.

aa) Exercício do direito de voto

Regra geral, para poderem exercer o seu direito de voto, os eleitores devem figurar no caderno eleitoral elaborado a nível circunscrição ou do município onde vão votar. No que respeita às modalidades de inscrição nesses cadernos, convém distinguir, em princípio, quatro regimes diferentes: enquanto a França e a Grécia aplicam o princípio da inscrição com base num pedido individual, em Itália e Espanha os eleitores são inscritos automaticamente. Nos restantes Estados-membros, exceptuando Portugal, regra geral os eleitores são inscritos automaticamente nos cadernos eleitorais, podendo certas categorias de pessoas ser inscritas, a título excepcional, mediante apresentação de um pedido. Em Portugal, é normalmente aplicável o princípio do pedido individual, devendo a administração proceder automaticamente à inscrição de todos os eleitores no caderno eleitoral.

Em certos Estados-membros, onde a inscrição se processa automaticamente (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), regra geral o caderno eleitoral é elaborado com base nos dados que figuram num outro registo público, designadamente o registo da população ou o registo civil. Pelo contrário, no Reino Unido e na Irlanda, os eleitores são inscritos automaticamente, com base nas informações relevantes obtidas pelo "registration officer", em especial mediante um inquérito efectuado aos chefes de família. Obviamente, nos Estados-membros em que a inscrição se processa com base num pedido individual, compete aos eleitores fornecer à autoridade competente, no momento da apresentação do pedido, todas as informações e documentos comprovativos necessários.

Em determinados Estados-membros (Dinamarca, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido), os cadernos eleitorais são objecto de uma revisão periódica. Na maioria desses Estados-membros, o período de revisão é de um ano. Em Itália, as listas eleitorais são actualizadas duas vezes por ano. Na Bélgica, na Alemanha e nos Países Baixos, os registos eleitorais são elaborados de novo antes de cada acto eleitoral.

Na maior parte dos Estados-membros, o caderno eleitoral tem de ser publicado antes da sua adopção definitiva. A Bélgica e os Países Baixos constituem, no entanto, uma excepção a esta regra: nestes Estados-membros, os eleitores têm o direito de ser informados sobre se figuram ou não no caderno eleitoral.

Em caso de recusa da inscrição, os eleitores podem introduzir, em todos os Estados-membros, um recurso contencioso. Em alguns Estados-membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido), os eleitores devem introduzir previamente um recurso administrativo.

bb) Exercício do direito de elegibilidade

Aquando da apresentação da sua candidatura, o elegível deve fornecer, normalmente, à administração um determinado número de informações e documentos comprovativos respeitantes à sua situação individual.

II Antecedentes

1. O número 1 do artigo 8°-B do Tratado põe, de qualquer forma, termo a um debate político que remonta aos primórdios dos anos setenta: nesta época era evidente que estes milhões de trabalhadores migrantes e respectivas famílias que tinham deixado os países mediterrânicos para se estabelecerem nos países industrializados da Europa Ocidental e Setentrional não iriam regressar aos respectivos países de origem e ficariam definitivamente instalados nos países de acolhimento. No que diz respeito aos imigrantes italianos e, mais tarde, aos gregos, espanhóis e portugueses tratava-se, em grande parte, de um movimento migratório intracomunitário. Tendo em conta a natureza definitiva da imigração, foi levantada a questão de saber se a Comunidade deveria limitar-se a garantir aos migrantes intracomunitários o direito de residência e certos direitos sociais ou, ir mais além, e conceder-lhes também direitos políticos, reconhecendo-lhes, nomeadamente, o direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais.

2. Em 1974, o Conselho Europeu de Paris, encarregou um grupo de trabalho de estudar as condições de concessão de "direitos especiais" aos cidadãos dos Estados-membros. No entanto, em 1975, um relatório sobre esta matéria apresentado pela Comissão, que propunha, entre outros aspectos, o reconhecimento do direito de voto a nível municipal, não foi acolhido favoravelmente pelo Conselho[14]. Esta ideia avançada pela Comissão foi, todavia, retomada pelo Parlamento Europeu que, entre 1977 e 1983, exerceu constantes pressões políticas nesta matéria[15].

   Em 1985, o Comité *ad hoc* "Adonnino", criado pelo Conselho Europeu de Fontainebleau, recomendou ao Conselho Europeu de Milão que prosseguisse os debates, salientando, todavia, que esta matéria era da competência dos Estados-membros. A pedido do Parlamento Europeu [16], a Comissão apresentou a este último, em 1986, um relatório sobre o direito de voto nas eleições municipais para os cidadãos dos Estados-membros da Comunidade[17].

   Convidada insistentemente pelo Parlamento Europeu (Relatório Vetter 1987)[18], a Comissão apresentou, em 1988, uma proposta de directiva relativa ao direito de voto dos nacionais dos Estados-membros nas eleições municipais no Estado de residência[19], alterada em 1989[20]. Devido aos trabalhos da Conferência Intergovernamental sobre a "União Política" foram suspensas no Conselho as negociações relativas a esta proposta.

   O Tratado da União Europeia, no n° 1 do artigo 8°-B, consagrou o direito de eleger e de ser eleito a qualquer cidadão da União nas eleições municipais do Estado-membro de residência.

   Em 1992, no âmbito do Conselho da Europa, foi concluída a "Convenção sobre a participação dos estrangeiros na vida pública a nível local" assinada por alguns

---

[14] De 1976 a 1979, o COREPER discutiu, sem resultado, um relatório e um anteprojecto de resolução.

[15] Resolução sobre a concessão de direitos especiais aos cidadãos (JO n° C 299 de 12.12.1977, p. 26,), Relatório Macciocchi (JO n° C 184 de 12.7.1983, p. 28).

[16] Resolução do Parlamento Europeu, JO n° C 345 de 31.12.1985, p. 82.

[17] Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento n° 7/1986.

[18] JO n° C 13 de 18.1.1988, p. 33.

[19] JO n° C 246 de 20.9.1988, p. 3.

[20] JO n° C 290 de 18.11.1989, p. 4.

Estados-membros (Dinamarca, Itália e Reino Unido) e que, no seu artigo 6°, aborda o direito de voto e de elegibilidade para todos os residentes estrangeiros[21].

III. N° 1 do artigo 8°-B do Tratado

1. Regras gerais

a) Tal como o n° 2, o n° 1 do artigo 8°-B não se destina a aproximar, de forma global, as legislações dos Estados-membros relativas às eleições municipais prosseguindo, pelo contrário, um objectivo nitidamente menos ambicioso e claramente pontual: trata-se de eliminar os obstáculos jurídicos que, ao nível da legislação de cada Estado-membro, impedem e continuam a impedir que os cidadãos da União possam exercer de facto o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência ainda que não tenham a nacionalidade. É, em primeiro lugar, necessário substituir a condição da nacionalidade pela da cidadania da União. Por conseguinte, a regulamentação comunitária deve cingir-se ao estritamente necessário para a consecução deste objectivo.

b) Tal como o n° 2, o n° 1 do artigo 8°-B dispõe que qualquer cidadão não nacional goza do direito de eleger e de ser eleito "nas mesmas condições" que os nacionais, reconhecendo, desta forma, o princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos da União nacionais e não nacionais. Em conformidade com este princípio, é importante que situações idênticas ou similares estejam sujeitas ao mesmo regime e que apenas se justificará um tratamento desigual perante situações diferentes. Daí resulta que os cidadãos não nacionais não devem estar sujeitos a condições específicas salvo quando se justificar um tratamento diferente entre nacionais e não nacionais por circunstâncias particulares a estes últimos.

c) O n° 1 do artigo 8°-B consagra igualmente a liberdade dos cidadãos interessados em participar ou não nas eleições municipais no Estado-membro de residência. Estes cidadãos são, por conseguinte, chamados a manifestar a sua vontade e só, então, poderão ficar sujeitos, em determinados Estados-membros de residência, à obrigação geral de voto. Além disso, é evidente que este artigo não afecta o direito, na condição de ser mantido, de eleger e de ser eleito no Estado-membro de origem.

d) Para além do princípio da igualdade, o n° 1 do artigo 8°-B comporta dois elementos-chave, a condição de cidadania da União e a de residência. Enquanto que a primeira foi definida pela "Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-membro", anexa ao Tratado da União Europeia, a noção de residência não é especificada pelo Tratado. Na ausência de uma harmonização das legislações dos Estados-membros nesta matéria, não é conveniente definir, de forma uniforme, a noção de residência no âmbito da presente directiva a fim de assegurar na medida do possível, a igualdade das condições de voto e de elegibilidade dos cidadãos nacionais e não nacionais.

e) Tendo em conta a grande riqueza dos regimes administrativos e eleitorais dos Estados-membros, a noção de "eleições municipais" necessita de ser especificada. Além disso, os textos das versões linguísticas do Tratado não são todos idênticos nessa matéria.

---

[21] "(1) Cada uma das partes compromete-se, sob reserva das disposições do n° 1 do artigo 9°, a conceder o direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais a qualquer residente estrangeiro, desde que prencha as mesmas condições que as que se aplicam aos seus cidadãos e, além disso, tenha residido legalmente e habitualmente no Estado em questão nos últimos cinco anos precedentes às eleições.

(2) Um Estado contratante pode, contudo, declarar, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, que entende aplicar o disposto no n° 1 apenas ao direito de voto".

Os textos do Tratado em inglês (*municipal elections*)[22], em espanhol (elecciones municipales)[23], em francês (*élections municipales*)[24], em italiano (*elezioni communali*), em neerlandês (*gemeenteratsverkiezingen*)[25] e em português (*eleições municipais*) dizem respeito apenas ao primeiro nível da organização político-administrativa. No entanto, os textos do Tratado em dinamarquês (*Kommunale valg*)[26], em alemão (*Kommunalwahlen*)[27] e em grego (*dimotikes kai koinotikes ekloges*) englobam não somente este nível mas ainda um segundo nível da administração local.

É, por conseguinte, importante precisar o carácter do acto eleitoral, as funções dos eleitos e qual o nível da administração local.

- No que diz respeito ao carácter do acto eleitoral, é evidente que o nº 1 do artigo 8º-B, tal como o nº 2, apenas diz respeito às eleições por sufrágio universal e directo. Por conseguinte, este artigo não diz respeito às eleições no âmbito da assembleia representativa local, por exemplo, a eleição do "maire" pelo "conseil municipal" francês ou, no âmbito do executivo colegial local, por exemplo, colégio dos "échevins" belgas ou do "Magistrat" alemão. Designadamente, não se trata de uma eleição municipal na acepção deste artigo quando, em certos Estados-membros, é o conselho municipal a designar os seus delegados ("grand électeurs") para a eleição de uma assembleia parlamentar a nível nacional ou os eleitos municipais participam, nesta qualidade, nessa eleição.

- Daí resulta que o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado só diz respeito às funções dos eleitos directamente por parte dos eleitores locais. Na prática, trata-se, em todos os Estados-membros, dos membros que integram a assembleia representativa local e, em certos Estados-membros, do presidente e, eventualmente, dos outros membros do executivo local.

- No que diz respeito ao nível da administração local em questão, o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado refere-se, sem dúvida, às eleições ao nível de base que existe em todos os Estados-membros. Participar nestas eleições constitui o núcleo central dos direitos

---

(22) Cf. a definição legal da "Representation of the People Act 1983, s 191 (1). Em princípio, as leis britânica e irlandesa estabelecem a diferença entre "Parliamentary elections" e "Local government elections"; estas últimas incluem as eleições a todos os níveis locais ("parishes, districts, counties"). Segundo a "Municipal Reform Act" 1835, as "municipal corporations" tinham sido criadas pelos habitantes de um burgo ("borough"). Na sequência do "Local Government Act 1972", os "boroughs" foram absorvidos pelos "districts".

(23) Cf. Título III (Disposiciones especiales para las elecciones municipales) da lei orgânica de 19.6.1985; a eleição dos deputados provinciais é, contudo, regulamentada pelo Título V desta lei orgânica (Disposiciones especiales para la election de diputados provinciales).

(24) Cf. Título IV do "Code électoral": "Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris"; a eleição dos conselheiros gerais dos departamentos é, por contrário, objecto do Título III. Na Bélgica, o legislador estabelece a diferença entre as eleições "legislativas", "provinciais" e "comunais".

(25) Cf. a Parte II do Código eleitoral neerlandês (Kieswet): "De verkiezing van de leden van de Twede Kamer der Staten General, van de provinciale staten en van de gemeenteraden".

(26) A lei relativa às eleições municipais aplica-se aos municípios primários e aos municípios secundários e reconhece, aliás, o direito de eleger e de ser elegível a todos os estrangeiros residentes na Dinamarca há pelo menos três anos.

(27) Cf., por exemplo, o *Kommunalwahlgesetz* da Renânia do Norte-Vestefália; a legislação dos Länder alemães nessa matéria aplica-se sempre aos municípios (*Gemeinden*) e aos círculos (*Kreise*). Ao ratificar o Tratado, a Alemanha alterou a sua Constituição Federal nesse sentido (nº 1 do artigo 28º).

reconhecidos aos cidadãos da União neste artigo. Nos Estados-membros em que existem igualmente colectividades locais subordinadas, o Tratado aplica-se também às eleições dos representantes dessas colectividades por sufrágio universal e directo.

2. Disposições derrogatórias

Em conformidade com o nº 1 do artigo 8º-B, as disposições derrogatórias devem ser justificadas por problemas específicos de um Estado-membro, dizer respeito apenas às modalidades do exercício dos direitos consagrados neste artigo e ter carácter provisório.

Estes problemas específicos decorrem, sobretudo, de uma proporção particularmente elevada de cidadãos originários de outros Estados-membros. Mais concretamente, trata-se de uma proporção elevada de cidadãos da União não nacionais que atingiram a idade mínima para participar nas eleições. Por isso, devem ser tomadas em consideração, apenas, as estatísticas relativas ao residentes comunitários que tenham atingido a idade mínima e analisar a proporção desses eleitores em relação ao conjunto do eleitorado. Actualmente, esta proporção situa-se, em média, entre cerca de 0,3% e cerca de 6% do conjunto dos cidadãos da União aí residentes.

Só existe um Estado-membro em que a proporção de residentes comunitários em idade de participar nas eleições ultrapassa largamente a proporção verificada nos outros Estados-membros, ascendendo a cerca de 29% do conjunto do eleitorado.

Mais concretamente, nesse Estado-membro, a proporção de residentes comunitários situa-se entre 30% e 54% em 21 "communes" e entre 20% e 30% em 38 "communes". Na capital desse Estado-membro a proporção é de 41,2%.

Por conseguinte, em 50% das "communes" a proporção dos residentes comunitários é superior a 20%.

Tendo em conta o princípio da igualdade do voto, dever-se-ão tomar todas as medidas para garantir que qualquer solução derrogatória seja aplicada com toda a generalidade no conjunto dos municípios do Estado-membro beneficiário. Não deverá ser permitida a aplicação de regimes diferentes consoante os municípios que dependam, nomeadamente, da proporção dos eleitores a que se refere o artigo 3º relativamente à totalidade dos eleitores.

IV. Subsidiariedade e proporcionalidade

A presente proposta de directiva, que releva da competência exclusiva da Comunidade, prossegue o objectivo de satisfazer, o mais rapidamente possível, as obrigações da Comissão decorrentes do nº 2, segundo período, do artigo 8º-B do Tratado. Num espírito de proporcionalidade, a Comissão propõe a adopção das modalidades previstas neste artigo através de uma directiva e a limitação do conteúdo da presente directiva ao estritamente necessário para a consecução do objectivo nele enunciado.

B. Comentário dos artigos

Artigo 1º: Objecto da directiva

Especificando o objecto do nº 1 do artigo 8º-B do Tratado CE, o artigo 1º define o âmbito de aplicação da presente directiva:

1. O nº 1 especifica que a presente directiva apenas diz respeito aos cidadãos da União que residem num Estado-membro de que não são nacionais, bem como ao seu direito de participar nas eleições municipais desse Estado-membro. Por conseguinte, a presente directiva não se destina a harmonizar, de forma global, os regimes eleitorais dos Estados-membros.

Daí resulta, em primeiro lugar, que a presente directiva não afecta, nomeadamente, as disposições dos Estados-membros que regem o direito de voto e de elegibilidade dos nacionais que residem no seu próprio Estado-membro.

Além disso, o nº 1 especifica que a presente directiva só diz respeito às eleições municipais e não às eleições regionais ou nacionais. Resulta do nº 1 do artigo 8º-B do Tratado que estas eleições municipais só dizem respeito às colectividades locais de base e respectivas subdivisões.

2. O nº 2 especifica, em primeiro lugar, que a presente directiva não afecta as disposições dos Estados-membros relativas às condições em que os seus próprios nacionais podem aí exercer o direito de voto e de elegibilidade aquando das eleições municipais, mesmo que essas pessoas residam fora do território desse Estado-membro.

Dado que o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado reconhece o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência sem, no entanto, o substituir ao direito de eleger e de ser eleito no Estado-membro de que o cidadão é nacional na condição deste direito ser mantido em conformidade com legislação nacional. O nº 3 visa igualmente respeitar a liberdade dos cidadãos da União de decidirem se desejam participar ou não nas eleições municipais do Estado-membro de residência.

Por conseguinte, os cidadãos da União que mantêm o direito de voto e de elegibilidade no respectivo Estado-membro de origem apesar da sua residência fora do território nacional poderiam, de facto, participar tanto nas eleições municipais do Estado-membro de residência como do Estado-membro de origem. Admitir que esses cidadãos votem duas vezes em eleições diferentes não está em contradição com o princípio "One man, one vote" que só se aplica, por hipótese, às mesmas eleições. Tendo em conta que se trata de dois actos jurídica e politicamente distintos em dois Estados-membros, este "voto paralelo" não afectaria a validade das eleições municipais nesses Estados. Politicamente, é conveniente não só encorajar a integração dos residentes não nacionais nas respectivas sociedades de acolhimento mas também respeitar os laços que existem e continuam a existir com o Estado-membro de origem. Acrescente-se ainda que esta abordagem evita qualquer efeito dissuasivo inútil e contribui efectivamente para facilitar o exercício do direito de voto no Estado-membro em que os cidadãos interessados têm efectivamente a sua residência.

Tendo em conta que os vínculos específicos e estáveis que, segundo a legislação de cada Estado-membro, devem existir normalmente entre uma dada colectividade local de base e os cidadãos da União que nela pretendam exercer o direito de eleger e de se candidatarem com base na sua residência, é natural que a importância prática do "voto paralelo" se mantenha muito limitada. Ao estabelecerem a equivalência da residência do interessado noutros Estado-membros à do Estado-membro de residência, o artigo 4º da presente directiva vai reduzir ainda mais a respectiva importância prática.

Além disso, para prevenir o "voto paralelo" seria necessário o estabelecimento de um mecanismo burocrático de intercâmbio de informações entre os Estados-membros. Tendo em conta a organização descentralizada das eleições municipais tornar-se-ia particularmente difícil estabelecer um mecanismo desse tipo e assegurar o seu bom funcionamento. Tendo em conta que somente 4 Estados-membros (Grécia, Espanha, França e Itália) mantêm o direito de voto dos cidadãos nacionais residentes fora do território nacional, praticamente deixaria de estar em conformidade com o princípio da proporcionalidade a criação de um tal mecanismo burocrático para toda a União Europeia. Dada a multiplicidade das eleições municipais que, em diferentes datas, têm lugar a nível de Estados-membros, não seria possível impedir, de forma rápida e eficaz, os cidadãos interessados de votar tanto no Estado-membro de residência como no Estado-membro de origem.

3. Dado que o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado apenas reconhece o direito de eleger e de ser eleito aos cidadãos da União, o nº 2 do artigo 1º estabelece igualmente que a presente directiva abrange o direito de eleger e de ser eleito dos cidadãos originários de países terceiros nas eleições municipais. Por conseguinte, a presente directiva não afecta de forma alguma este direito se previsto pela legislação nacional, no caso vertente, na Dinamarca, na Irlanda e nos Países Baixos. O mesmo deverá dizer-se quanto ao direito de voto e de elegibilidade dos cidadãos dos países independentes da Commonwealth no Reino Unido. Além disso, a presente directiva não pretende de forma alguma obrigar ou impedir que os Estados-membros, em que esse direito não existe, o concedam a essas pessoas.

Artigo 2º: Definições

1. Para precisar o alcance dos direitos consagrados no nº 1 do artigo 8º-B do Tratado, é conveniente definir o escalão da organização política e administrativa do Estado-membro de residência em que os cidadãos da União em questão podem exercer esses direitos. Para o efeito, a presente directiva evita recorrer à terminologia utilizada nas legislações nacionais (por exemplo, a noção de município, de comuna ou de distrito).

   Com uma preocupação de coerência terminológica, nomeadamente em relação ao artigo 198º-A do Tratado, a presente directiva utiliza a noção de "colectividade local de base" para designar a instituição administrativa que, de acordo com a legislação nacional, constitui a base da organização política e administrativa em cada Estado-membro.

   Trata-se, em todos os Estados-membros, de instituições administrativas que, por força tanto da Constituição como da lei, beneficiam de um determinado grau de autonomia política e administrativa em relação ao Estado. Normalmente, esta autonomia é reconhecida tanto através de uma cláusula geral de competência como através de atribuições específicas relativas a certos domínios. No âmbito desta autonomia, essas colectividades de base procedem, sob a sua responsabilidade, à gestão de determinados assuntos públicos de interesse local. É evidente que as competências dessas colectividades se restringem ao seu próprio território. Deverá ser feita uma distinção entre estas colectividades locais de base e as autoridades do Estado que, no âmbito de uma organização descentralizada do Estado, garantem a nível local um determinado número de serviços. Contudo, é preciso ter consciência de que a colectividade local de base constitui muitas vezes uma circunscrição administrativa do Estado e que o executivo municipal, no âmbito de uma repartição de funções, representa também o Estado ou, em todo o caso, exerce determinadas competências do Estado.

   Em todos os Estados-membros, estas colectividades têm órgãos eleitos por sufrágio universal e directo. Trata-se, normalmente, de uma assembleia representativa que dispõe essencialmente de um poder deliberativo e cujo mandato varia entre quatro e seis anos. Além disso, as colectividades locais de base têm, em todos os Estados-membros, órgãos executivos personalizados ou colegiais (Bélgica, certos Länder alemães, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal) cujas atribuições, composição e modalidades de designação são muito variadas.

   Se, segundo a legislação de cada Estado-membro, esta colectividade se subdividir em entidades administrativas que lhe estão subordinadas, dispondo de determinadas atribuições específicas e com órgãos eleitos por sufrágio universal e directo, estas entidades são consideradas parte integrante dessa colectividade.

   As colectividades locais de base e as suas eventuais subdivisões referidas no nº 1 do artigo 2º, encontram-se enumeradas por cada Estado-membro na lista anexa à presente directiva.

2. Tendo em conta as importantes divergências que se verificam a nível da estrutura das administrações locais dos Estados-membros e dadas as diferentes versões linguísticas do nº 1 do artigo 8º-B do Tratado, é conveniente definir a noção de eleições municipais. É

necessário estar consciente de que, em todo o caso, esta noção pode, eventualmente, ser interpretada de forma uniforme pelo Tribunal de Justiça. Sob o ponto de vista político é conveniente garantir aos cidadãos interessados uma espécie de "núcleo central" no que respeita à participação política a nível local de base no seu Estado-membro de residência. Ao mesmo tempo, é assegurado o mínimo de reciprocidade que deverá existir entre os Estados-membros nessa matéria.

a) Em primeiro lugar, o nº 2 especifica que pode tratar-se não só das eleições para as assembleias representativas locais e, se tal for previsto, nos termos da legislação dos Estados-membros, da eleição do presidente e, no caso de um executivo colegial, dos outros membros do executivo local.

b) Em segundo lugar, a definição especifica as eleições municipais de maneira a só abranger as eleições por sufrágio universal e directo e não as eleições no âmbito da assembleia representativa local ou do executivo local. É interessante que, neste contexto, apenas em quatro Estados-membros (Alemanha, Espanha, Itália e Portugal) o presidente e, se for o caso, os membros do executivo local são ou podem ser eleitos por sufrágio universal e directo pela população, sendo, nos outros Estados-membros (Dinamarca, Alemanha, Grécia, França, Irlanda e Reino Unido) designados mediante eleição interna na assembleia representativa e mediante nomeação por parte da Coroa em três Estados-membros (Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos).

   Tendo em conta que a noção de eleições municipais não inclui as eleições no âmbito da assembleia representativa local e que a presente directiva não afecta a legislação de cada Estado-membro relativamente às atribuições dessas assembleias e dos seus membros, a presente directiva não se opõe a que os Estados-membros, em que os eleitos municipais elegem, directa ou indirectamente, os membros de uma assembleia parlamentar, prevejam que os eleitos nacionais de outros Estados-membros não possam participar nesta eleição.

c) Quanto ao nível da administração local referida, a definição, em conformidade com o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado, só diz respeito às eleições ao nível das colectividades locais de base a que se refere o nº 1. Nos Estados-membros em que existam também colectividades locais subordinadas, o Tratado é igualmente aplicável às eleições dos representantes dessas colectividades por sufrágio universal e directo.

3. Com a definição da noção de Estado-membro de residência, o nº 3 do artigo 2º retoma os elementos constantes do nº 1 do artigo 8º-B do Tratado. Em contrapartida, a noção de Estado-membro de origem é definida no nº 4 com base no critério da nacionalidade. Estas definições são idênticas às dos números 3 e 4 do artigo 2º da Directiva 93/109/CE que estabelece o sistema do exercício do direito de voto e de elegibilidade para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade.[28]

4. Com a definição de caderno eleitoral, o número 5 do artigo 2º não pretende de modo algum alterar, mas sim englobar os diferentes tipos de recenseamento eleitoral tal como existem actualmente nos Estados-membros, independentemente do método do seu estabelecimento (inscrição automática ou com base num pedido individual), e da sua actualização (carácter permanente ou não permanente, revisão periódica ou estabelecimento antes de cada acto eleitoral). Esta definição engloba igualmente a situação específica de certos Estados-membros que, sem estabelecerem um caderno eleitoral específico, mencionam a qualidade de eleitor no recenseamento da população. Além disso, o nº 5 do artigo 2º não exclui que o caderno eleitoral seja subdividido em função de determinadas categorias de eleitores. Esta definição é idêntica à do nº 7 do artigo 2º da Directiva 93/109/CE.

---

[28] JO nº L 329 de 30.12.1993, p. 34.

5. Tendo em conta que a data em que os eleitores e os elegíveis devem satisfazer as condições exigidas em matéria de direito de voto e de elegibilidade não é a mesma em todos os Estados-membros, o número 6 do artigo 2°, abstendo-se de qualquer harmonização, introduz a noção de dia de referência, remetendo a sua definição para o direito do Estado-membro de residência. Uma vez que não se trata de aproximar os regimes eleitorais dos Estados-membros, a definição engloba igualmente a situação específica de certos Estados-membros que estabelecem vários dias de referência. Esta definição é idêntica à do n° 8 do artigo 2° da Directiva 93/109/CE.

6. Com a definição de declaração formal, o número 7 do artigo 2°, abstendo-se de qualquer aproximação dos regimes dos Estados-membros, pretende abranger as diferentes formas de declarações tal como existem actualmente nos Estados-membros. Por exemplo, pode tratar-se, segundo o direito britânico, de uma "statutory declaration" ou, segundo o direito alemão, de uma "Eidesstattliche Versicherung" (declaração sob juramento). De acordo com esta definição, é necessário, em primeiro lugar, que a declaração possa ser apresentada à autoridade competente referida nos artigos 8° e 9° da presente directiva. Além disso, deve tratar-se de uma declaração cuja inexactidão é passível de sanções, em conformidade com a legislação nacional aplicável. Ao transpor a presente directiva, os Estados-membros deverão especificar a forma de apresentação da declaração. Esta definição é idêntica à do número 9 do artigo 2° da Directiva 93/109/CE.

Artigo 3°: Condições de voto e de elegibilidade

No quadro estabelecido pelo n° 1 do artigo 8°-B do Tratado, o artigo 3° vem definir as condições para se ser titular do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência. A data em que é necessário satisfazer as condições exigidas para se ser eleitor ou elegível pode ser, segundo a legislação do Estado-membro de residência, o dia do acto eleitoral ou qualquer outro dia de referência. Obviamente, a questão de saber se existem dias de referência idênticos para o direito de voto e para o direito de elegibilidade depende das disposições de cada Estado-membro.

1. Tendo em conta que o n° 1, segundo parágrafo, do artigo 8° do Tratado CE define a noção de cidadania da União e que a Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-membro, incluída na Acta Final do Tratado da União Europeia, explica esta definição, a alínea a) do artigo 3° remete pura e simplesmente para o n° 1, segundo parágrafo, do artigo 8° do Tratado. Desse modo, o artigo 3° toma em consideração o facto de as regras respeitantes à aquisição e à posse da nacionalidade de um Estado-membro não relevarem do Tratado, mas sim do direito nacional de cada Estado-membro.

   Daí resulta, designadamente, que a determinação da nacionalidade das pessoas originárias dos países e territórios ultramarinos (PTU), na acepção do n° 3 do artigo 227° do Tratado, releva exclusivamente da legislação do Estado-membro com o qual cada PTU tem laços específicos. Por conseguinte, as pessoas originárias dos PTU que possuam, por força da legislação de um Estado-membro, a nacionalidade desse Estado-membro e que residam num outro Estado-membro, dispõem do direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais desse último Estado-membro. Desse modo, cabe a cada Estado-membro indicar, caso o considere necessário para a aplicação da presente directiva, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais.

   Em contrapartida, a presente directiva não pode regular a situação das pessoas originárias dos PTU que não sejam nacionais de um Estado-membro, nem a das que residam no Estado-membro de que dependem, razão pela qual esta disposição apenas diz respeito ao direito de voto e de elegibilidade num Estado-membro que não o da nacionalidade.

2. No quadro estabelecido pelo n° 1 do artigo 8°-B do Tratado, a alínea b) do artigo 3° aplica o princípio da igualdade e da não discriminação entre eleitores nacionais e eleitores não nacionais, consignando, simultaneamente, o objectivo de interferir o menos possível nos regimes eleitorais dos Estados-membros. Segundo estes regimes, as outras condições

exigidas para se ser eleitor e elegível dizem respeito nomeadamente à idade para o exercício de voto e à residência.

Para além da condição de cidadania da União, a da residência no Estado-membro do local de voto ou de candidatura constitui o segundo elemento-chave da garantia reconhecida pelo nº 1 do artigo 8º-B do Tratado. Esta condição estabelece o nexo com o direito de livre circulação e de permanência consagrado no artigo 8º-A do Tratado. Embora a noção de residência, por oposição ao conceito de cidadania, não seja especificada pelo Tratado, não é conveniente defini-la de modo uniforme na presente directiva. É por essa razão que os artigos 3º e 5º se abstêm de a definir, o que permite um maior respeito do princípio da igualdade de condições entre, por um lado, os eleitores e elegíveis nacionais e, por outro, os eleitores e elegíveis não nacionais. Paralelamente, a presente directiva evita interferir, nesta matéria, com os regimes eleitorais dos Estados-membros.

Além disso, não é conveniente fixar, de maneira uniforme, um período mínimo de residência no território nacional do Estado-membro de acolhimento. Da interpretação do Tratado resulta que o conceito de residência se caracteriza por elementos qualitativos e não quantitativos. Neste contexto, é interessante verificar que a Conferência Intergovernamental não assumiu como suas todas as sugestões neste sentido[29]. Saliente-se que, do ponto de vista político, qualquer condição de período mínimo de residência privaria um número considerável de cidadãos da União do direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro de residência. Usufruindo destes direitos políticos, esses cidadãos ficarão sujeitos, todavia, às mesmas obrigações que todos os outros residentes na sua colectividade local de base, nomeadamente em matéria de impostos autárquicos. Tal como os outros habitantes dessa colectividade, esses cidadãos ficarão ainda sujeitos às decisões tomadas tanto pela assembleia representativa como pelo executivo no âmbito da autonomia local e que influenciam a sua vida quotidiana. Finalmente, a perfeita integração dos cidadãos não nacionais exige que possam não só participar na vida económica e social da sua colectividade local de residência mas também na vida política e, neste âmbito, assumir a sua quota de responsabilidade nos assuntos públicos locais.

3. Em contrapartida, o artigo 3º não afecta as condições de ordem administrativa necessárias, em cada Estado-membro, para que um eleitor possa exercer o seu direito de voto num dado município ou circunscrição determinada, aquando de um acto eleitoral, ou para que um elegível possa apresentar a sua candidatura integrando uma determinada lista ou para uma circunscrição no âmbito de um acto eleitoral. Estas condições destinam-se a garantir que as operações eleitorais sejam preparadas adequadamente e decorram da melhor forma possível e dizem respeito, designadamente, à residência na circunscrição ou município de votação, e, eventualmente, à duração mínima do período de residência. O mesmo sucede em relação às condições de carácter administrativo que devem ser preenchidas pelos candidatos. Estas condições dizem respeito, em especial, às modalidades de designação, às provas e aos prazos em que as candidaturas devem ser apresentadas. Parte-se do princípio de que qualquer eleitor ou elegível a que se refere o artigo 3º que pretenda participar, de forma efectiva, nas eleições municipais do Estado-membro de residência deve respeitar as disposições nacionais relevantes aplicáveis aos nacionais.

---

[29] Um primeiro projecto da Presidência em que o segundo parágrafo do artigo C tinha previsto que "as condições de exercício deste direito, que se encontram definidas em conformidade com o artigo F, prevêem nomeadamente um período mínimo de residência." Igualmente, a Conferência Intergovernamental não aceitou o texto apresentado pela Comissão (SEC(91) 500 = Conf.UP 1740/91): "Qualquer cidadão da União tem... o direito de eleger e de ser eleito para as eleições municipais e para as eleições europeias no local em que reside habitualmente há, pelo menos, [...] anos".

4. Em virtude das inelegibilidades previstas no artigo 5°, o artigo 3° estabelece que o direito de voto e de elegibilidade só é reconhecido em conformidade com as outras disposições da presente directiva.

Artigo 4°: Residência

O artigo 4° trata a condição de residência sem, no entanto, a definir de forma uniforme, remetendo-a, pelo contrário, para a legislação de cada Estado-membro o que permite um melhor respeito do princípio da igualdade de condições entre, por um lado, os eleitores e elegíveis nacionais e, por outro, os eleitores e elegíveis não nacionais.

1. No caso de a legislação de um Estado-membro impor a apresentação de provas de um período mínimo de residência no território nacional, o artigo 4° visa evitar qualquer discriminação entre eleitores e elegíveis nacionais e não nacionais que poderia advir do facto de essa condição poder, na prática, ser preenchida facilmente pelos nacionais, mas dificilmente pelos não nacionais. Por conseguinte, o artigo 4° equipara o período de residência noutros Estados-membros, por exemplo no Estado-membro de origem, ao período de residência no Estado-membro do local de votação ou de apresentação de candidatura.

2. Segundo as legislações dos Estados-membros, a condição de residência relaciona-se, normalmente, com o local geográfico em que o cidadão em questão permanece habitualmente no Estado-membro em causa e não leva em linha de conta outras eventuais residências noutros Estados-membros. O artigo 4° destina-se, por conseguinte, a evitar a discriminação relativamente aos eleitores e elegíveis nacionais. Tal discriminação poderia resultar do facto de deverem apresentar prova de que a sua residência principal se situa na colectividade local de votação enquanto cidadãos da União não nacionais poderiam votar ou ser eleitos com base na sua residência única mas, efectivamente, secundária neste Estado-membro tendo em conta o facto de o centro permanente dos seus interesses se situar noutro Estado-membro, nomeadamente o de origem. Caso seja necessário, em conformidade com a legislação de um Estado-membro, ter a residência principal no território da colectividade local de votação, o artigo 4° dispõe que a existência desta condição deve ser verificada com base em todas as outras residências que, se for o caso, o interessado tenha fixado noutros Estados-membros.

3. Dado que o artigo 4° apenas aborda as condições necessárias para se ser titular do direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro de residência, o disposto no seu n° 1 em nada afecta as condições específicas que, em cada Estado-membro, regem o exercício destes direitos para todos os eleitores e elegíveis nacionais ou não nacionais numa dada colectividade local de base ou circunscrição, aquando de um acto eleitoral municipal, e que regra geral estão associadas a um determinado período mínimo de residência nessa colectividade ou circunscrição. Estas condições justificam-se, normalmente, pelas exigências administrativas de um correcto estabelecimento do caderno eleitoral e de uma preparação adequada das operações eleitorais. É certo que esses períodos mínimos de residência variam de Estado-membro para Estado-membro e, por vezes, são mais longos em matéria de elegibilidade mas, regra geral, não são superiores a um ano.

Artigo 5°: Inelegibilidade

1. O artigo 5° diz unicamente respeito à inelegibilidade, isto é, às condições em que um cidadão da União é privado, na sequência de uma decisão individual em matéria penal ou civil, do seu direito de elegibilidade. Pelo contrário, o regime das incompatibilidades que actualmente é regido pelo artigo 6°, apenas respeita à impossibilidade legal de cumular o mandato de eleito municipal no Estado-membro de residência com outras funções no Estado-membro de origem.

2. Dado que a inelegibilidade pode decorrer de uma decisão individual em matéria civil ou penal adoptada pelas autoridades judiciais ou administrativas quer do Estado-membro de

residência, quer do Estado-membro de origem, e que, caso não existam convenções internacionais, essas decisões judiciais regra geral não são executórias no Estado-membro de residência, o artigo 5° dispõe que os Estados-membros podem aplicar o princípio da cumulação dos regimes de inelegibilidade do Estado-membro de residência e do Estado-membro de origem. Este regime facultativo de cumulação não é incompatível com o princípio comunitário da igualdade e da não discriminação; com efeito, dado que se trata de prevenir os riscos de distorção susceptíveis de decorrer da inexistência de harmonização entre os regimes de inelegibilidade em vigor nos Estados-membros, um sistema deste tipo pode ser considerado como integrando as "modalidades" cuja adopção compete ao Conselho em aplicação do n° 1 do artigo 8°-B do Tratado.

Quanto ao fundo da questão, esta cumulação facultativa justifica-se, dado que o Estado-membro de residência pode pretender que uma pessoa privada do seu direito de elegibilidade no seu Estado-membro de origem, geralmente na sequência de uma decisão individual pronunciada pelo tribunal, não seja reintegrada nesse direito pelo simples facto de residir num outro Estado-membro. A fim de velar pela reputação das assembleias representativas e, se for o caso, dos executivos a nível municipal, pode ser conveniente evitar que um cidadão da União privado do seu direito de elegibilidade possa ocupar funções ou mesmo efectuar uma campanha para as eleições municipais no Estado-membro de residência. Evidentemente, os riscos para a reputação dos órgãos municipais eleitos são mais importantes e mais perceptíveis no âmbito do direito de elegibilidade do que no âmbito do direito de voto.

É certo que os regimes nacionais em matéria de inelegibilidade continuam a ser muito diferentes, fundando-se, no entanto, o princípio da cumulação na ideia de que todos esses regimes respeitam, cada qual de forma específica, as regras gerais de um Estado de direito, bem como o princípio democrático e que, por conseguinte, nada obsta a que o Estado-membro de residência tome em consideração uma incapacidade no Estado-membro de origem.

3. A fim de aplicar este regime facultativo de cumulação previsto no n° 1, o n° 2 do artigo 9° permite que o Estado-membro de residência solicite ao cidadão interessado que, aquando da apresentação da sua candidatura, entregue um atestado emitido pelo seu Estado-membro de origem, comprovativo de que não é inelegível nesse Estado-membro ou de que a administração não tem conhecimento de tal incapacidade. Nessa base, o n° 2 do artigo 5° permite que o Estado-membro de residência declare a inadmissibilidade da candidatura, caso o candidato não tenha apresentado o referido atestado. Dado que o n° 2 do artigo 9° estabelece uma condição formal, o n° 2 do artigo 5° torna possível um controlo puramente formal que, na maioria dos Estados-membros, ocorre regra geral antes do acto eleitoral. Assim, o n° 2 do artigo 5° em nada altera certos regimes nacionais de inelegibilidade, segundo os quais um controlo de fundo apenas pode ocorrer após as eleições. Dada a importância política da inelegibilidade, será todavia preferível que, na medida do possível, a verificação da inadmissibilidade da candidatura ocorra antes do início da campanha eleitoral.

4. Tendo em conta que o executivo local participa também no exercício do poder público e na salvaguarda dos intereses gerais no território da colectividade local de base tal como definido pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência relativa ao n° 4 do artigo 48° e ao artigo 55° do Tratado, os Estados-membros, no pleno respeito do direito comunitário, podem prever que só os seus próprios cidadãos nacionais sejam elegíveis para as funções de presidente ou membro do executivo municipal da colectividade de base. Por conseguinte, os membros do executivo local são tratados da mesma forma quer tenham sido eleitos directamente quer indirectamente.

Artigo 6°: Incompatibilidades

1. O número 1 constitui uma aplicação do princípio da igualdade e da não discriminação entre eleitores nacionais e não nacionais e especifica que o artigo 6° não afecta os regimes de

incompatibilidade vigentes em cada Estado-membro. Em particular, o artigo 6° não altera em nada os regimes de determinados Estados-membros em que as incompatibilidades existem juridicamente sob forma de inelegibilidade por força da lei e, por conseguinte, impedem que essas pessoas apresentem a sua candidatura aquando das eleições municipais.

2. Para uma aplicação eficaz do princípio da igualdade entre cidadãos da União nacionais e não nacionais, o número 2 dispõe que os Estados-membros podem prever que a qualidade de eleito municipal não nacional é igualmente incompatível com funções exercidas num outro Estado-membro e equivalentes às que, segundo a legislação nacional, implicam uma incompatibilidade. Esta solução justifica-se pela situação específica das pessoas em causa. Pode vir a ser necessário evitar que a qualidade de eleito municipal no Estado-membro de residência entre em conflito com certas funções que o mesmo poderia ocupar no Estado-membro de origem; poder-se-á, nomeadamente, pôr a questão de saber se a mesma pessoa está em boas condições para representar, ao mesmo tempo, os eleitores no seu Estado-membro de residência e no seu Estado-membro de origem.

Artigo 7°: Inscrição com base em pedido e obrigação de voto

1. A fim de respeitar a liberdade dos cidadãos da União de desejarem ou não participar nas eleições municipais do seu Estado-membro de residência, o n° 1 do artigo 7° exige que o eleitor a que se refere o artigo 3° só poderá ser inscrito no caderno eleitoral do Estados-membro de residência caso, anteriormente, tenha manifestado essa vontade. A importância desta manifestação resulta, antes de mais, do seu efeito sobre a obrigação geral de voto tal como existe actualmente em vários Estados-membros.

2. Nos Estados-membros em que o voto é obrigatório, os eleitores a que se refere o artigo 3° que, a seu pedido, se encontram inscritos no caderno eleitoral do Estado-membro de residência, ficarão sujeitos, com base no princípio da igualdade entre eleitores nacionais e não nacionais, a esta obrigação por força do n° 2 do artigo 7°.

Artigo 8°: Condições formais de voto

1. O n° 1 do artigo 8° diz respeito ao prazo para apresentação à autoridade competente do Estado-membro de residência do pedido de inscrição no caderno eleitoral e destina-se a interferir o menos possível com os regimes eleitorais dos Estados-membros que, nesta matéria, são muito diferentes.

   Nos Estados-membros em que os cadernos eleitorais são periodicamente actualizados, os eleitores a que se refere o artigo 3° podem solicitar a sua inscrição durante este período. Fora do período de actualização, a inscrição só será possível em casos excepcionais e nas mesmas condições que as previstas para os nacionais.

   Nos Estados-membros em que o caderno eleitoral é elaborado automaticamente antes de cada acto eleitoral, os eleitores a que se refere o artigo 3° devem poder solicitar a sua inscrição durante um prazo adequado antes do encerramento do caderno. Na transposição da presente directiva, os Estados-membros em questão deverão definir esse prazo, tendo em conta, por um lado, os interesses legítimos dos eleitores e, por outro, a correcta preparação administrativa do acto eleitoral.

2. O n° 2 do artigo 8° diz respeito às provas que o eleitor a que se refere o artigo 3° deverá apresentar obrigatoriamente para justificar o seu pedido de inscrição e remete para as mesmas condições a que estão sujeitos os eleitores nacionais. A fim de verificar a existência das condições exigidas pelo artigo 3° é, porém, necessário que os eleitores a que se refere esse artigo apresentem um número limitado de provas suplementares. Como se trata de facilitar o mais possível o exercício do direito de voto no Estado-membro de residência, essas provas devem ser limitadas ao estritamente necessário. Além disso, este regime de provas deve ter por base a confiança nas declarações prestadas pelos cidadãos interessados. Por esse motivo, o n° 2 do artigo 8° exige ao interessado unicamente uma

declaração formal especificando um número limitado de elementos que permitam ao Estado-membro de origem identificá-lo facilmente e verificar a existência das condições impostas pelo artigo 3°.

Para facilitar ainda mais a identificação das pessoas que pretendam inscrever-se no caderno eleitoral, o Estado-membro de residência pode livremente, em conformidade com o n° 3, exigir ou não uma única prova suplementar.

3. No pleno respeito da liberdade de escolha dos eleitores a que se refere o artigo 3°, bem como dos regimes eleitorais dos Estados-membros, o n° 3 do artigo 8° tem por objectivo evitar aos cidadãos interessados diligências administrativas inúteis e, simultaneamente, facilitar o trabalho dos Estados-membros que periodicamente actualizam os cadernos eleitorais. Por conseguinte, o eleitor a que se refere o artigo 3°, tendo uma vez manifestado a sua vontade de exercer o direito de voto no respectivo Estado-membro de residência não é obrigado a apresentar novamente o pedido por escrito, referido no n° 1, antes de cada acto eleitoral; só se manifestar vontade em sentido contrário, continua inscrito no caderno eleitoral do Estado-membro de residência nas mesmas condições que os eleitores nacionais.

Artigo 9°: Condições formais de candidatura

1. O n° 1 do artigo 9° diz respeito às provas a apresentar obrigatoriamente pelos elegíveis a que se refere o artigo 3° aquando da entrega da sua declaração de candidatura, remetendo para as mesmas condições a que estão sujeitos os elegíveis nacionais. A fim de verificar a existência das condições previstas no artigo 3°, o n° 1 do artigo 9° impõe, contudo, que os candidatos não nacionais apresentem um número limitado de provas específicas que, porém, devem ser limitadas ao estritamente necessário. A estrutura do n° 1 do artigo 9° é idêntica à do n° 2 do artigo 8°.

2. Para efeitos da aplicação do regime facultativo da cumulação em matéria de inelegibilidade, previsto no artigo 5°, o n° 2 do artigo 9° prevê que o Estado-membro de residência pode exigir que o elegível a que se refere o artigo 3° apresente, para que a sua candidatura seja admitida, um atestado emitido pelas autoridades competentes do Estado-membro de origem, comprovando que a pessoa em causa não é objecto de inelegibilidade nesse Estado-membro. Caso seja necessário, em especial se não houver informações centralizadas, o Estado-membro de origem pode limitar-se a certificar que as respectivas autoridades não têm conhecimento de qualquer incapacidade. Obviamente, releva da competência de cada Estado-membro determinar as autoridades competentes previstas no n° 2, designadamente definir o papel que os consulados poderão desempenhar nesta matéria.

   Além disso, o Estado-membro de residência pode solicitar ao interessado a apresentação de um número limitado de provas suplementares, destinadas quer a facilitar a sua identificação, quer a verificar que o mesmo não exerce qualquer função incompatível, como previsto no n° 2 do artigo 6°. Esta prova deverá interessar aos Estados-membros que tenham adoptado as disposições previstas no n° 2 do artigo 6° e, em particular, àqueles em que, segundo a legislação nacional em vigor, as pessoas no exercício dessas funções não podem apresentar a sua candidatura.

Artigo 10°: Vias de recurso

1. A informação dos interessados, prevista no n° 1, é necessária para que estes estejam em condições de interpor, eventualmente, um recurso em conformidade com o n° 2. Tendo em conta que o n° 1 deixa aos Estados-membros a possibilidade de escolher a forma desta informação, pode tratar-se tanto de uma informação individual como no âmbito da publicação do caderno eleitoral. Todavia, o interessado deve poder tomar conhecimento desta informação em tempo útil.

2. Em aplicação do princípio da igualdade de condições entre nacionais e não nacionais, o nº 2 dispõe que os eleitores e os elegíveis a que se refere o artigo 3º podem interpor, se necessário, os mesmos recursos graciosos ou contenciosos que os nacionais do Estado-membro de residência.

Artigo 11º: Informação dos eleitores

Tendo em conta que os eleitores e os elegíveis a que se refere o artigo 3º devem satisfazer, simultaneamente, as mesmas condições que os nacionais e certas condições específicas, nomeadamente em matéria de provas, o artigo 11º destina-se a assegurar que os serviços competentes do Estado-membro de residência informem do facto essa categoria de pessoas em tempo útil para que possam, se for o caso, exercer o seu direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro de residência. A disposição deixa aos Estados-membros a possibilidade de escolher a forma adequada para proceder a esta informação.

Artigo 12º: Derrogações

1. Os problemas específicos de um Estado-membro que, em conformidade com o nº 2, segundo período, do artigo 8º-B do Tratado CE, são susceptíveis de justificar disposições derrogatórias podem decorrer, sobretudo, de uma proporção particularmente elevada de nacionais de outros Estados-membros. Actualmente, esta proporção situa-se, em média, entre cerca de 0,3% e cerca de 6% do conjunto dos cidadãos da União nela residentes. Somente num Estado-membro, a proporção de residentes comunitários com idade de votar ultrapassa largamente a verificada nos outros Estados-membros, ascendendo a cerca de 29% do conjunto do eleitorado.

   Tendo em conta esta situação actual, o nº 1 fixa um limiar de 20% que deverá ser ultrapassado para que um Estado-membro possa adoptar as disposições derrogatórias previstas nas alíneas a), b) e c). Esta proporção é calculada com base em dados estatísticos relativos ao conjunto dos cidadãos da União em idade de votar que, na data indicada, residam nesse Estado-membro.

   As disposições derrogatórias devem limitar-se, segundo as alíneas a), b) e c) do nº 1, a exigir que os eleitores e elegíveis a que se refere o artigo 3º provem ter residido durante um período mínimo no Estado-membro do local de votação. No que diz respeito à elegibilidade, parece adequado que esse período não ultrapasse a duração de dois mandatos da assembleia representativa municipal. No que diz respeito ao voto activo, este período mínimo de residência pode corresponder, no máximo, à duração de um mandato. Além disso, o Estado-membro em questão pode tomar, no respeito do direito comunitário, as medidas adequadas em matéria de composição das listas de candidatos a fim de facilitar a integração dos cidadãos não nacionais na sua sociedade de acolhimento.

2. Além disso, problemas específicos de um Estado-membro que justifiquem, em conformidade com o nº 1, do artigo 8º-B do Tratado, soluções derrogatórias podem resultar do facto de, em certos Estados-membros, os nacionais de outros Estados-membros disporem já do direito de voto não apenas para as eleições municipais, mas também para o Parlamento nacional.

   Há um Estado-membro em que os cidadãos de um Estado-membro vizinho não têm o estatuto de estrangeiros e dispõem, desde 1948, do direito de eleger e de ser eleitos quer para o Parlamento nacional, quer os órgãos locais, exactamente nas mesmas condições de fundo e de forma que os nacionais.

   Nesse Estado-membro vizinho, desde 1935, qualquer pessoa nascida nesse outro Estado-membro não é considerada estrangeira. A isto vem ainda acrescentar-se o facto de a Constituição ter sido alterada de forma a que o legislador ficasse habilitado a conceder o direito de voto para o Parlamento nacional aos residentes não nacionais. Nesta base, a lei eleitoral de 1985 dispõe que os cidadãos deste outro Estado-membro e, com base no

princípio da reciprocidade, os nacionais de todos os outros Estados–membros têm o direito de voto para o Parlamento nacional.

Por esse motivo, os nacionais destes dois Estados–membros que residem respectivamente no outro Estado–membro figuram, geralmente, nos cadernos dos eleitores para o Parlamento nacional e dos eleitores locais, sendo ambos automaticamente elaborados nos dois Estados–membros em causa. Nestas condições, justifica–se que os nacionais dos dois Estados–membros em causa residentes respectivamente no outro Estado–membro não estejam sujeitos às formalidades específicas previstas nos artigos 5° a 11° da presente directiva.

3. A cláusula derrogatória prevista no n° 1 do artigo 8°–B do Tratado CE só diz respeito às modalidades segundo as quais os direitos garantidos podem ser exercidos aquando das eleições municipais e não à garantia propriamente dita. Por conseguinte, qualquer derrogação deve ser sujeita a reexame. Para o efeito, o n° 3 do artigo 12° estabelece um regime de apresentação de relatórios periódicos.

   Para dar à Comissão, guardiã do Tratado, a possibilidade de verificar se as condições estabelecidas nos n°s 1 e 2 continuam a existir, é indispensável que os Estados–membros que adoptem disposições derrogatórias lhe forneçam todos os elementos justificativos necessários. Os Estados–membros que recorrem à derrogação prevista no n° 1 deverão fornecer à Comissão, nomeadamente, dados estatísticos pertinentes.

Artigo 13°: Direitos adquiridos

Dado que em determinados Estados–membros todos os cidadãos da União em que os nacionais de certos Estados–membros dispõem já do direito de voto nas eleições locais, podendo, por conseguinte, inscrever–se nos cadernos eleitorais já antes da entrada em vigor da presente directiva, é conveniente reconhecer esses direitos adquiridos e, consequentemente, prever que essas inscrições não sejam afectadas pela presente directiva. Para as primeiras eleições municipais em que a presente directiva será aplicável, os cidadãos em causa não têm que apresentar o pedido referido no artigo 7°, nem as provas específicas exigidas pelo artigo 8°. Em conformidade com o n° 3 do artigo 8°, esta situação pode ser mantida para além desses primeiras eleições municipais, desde que a actual legislação nacional o permita.

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

que estabelece as regras para o exercício do direito de voto
e de elegibilidade nas eleições autárquicas
por parte dos cidadãos da União residentes num
Estado–membro de que não tenham a nacionalidade

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e nomeadamente o nº 1 do seu artigo 8º–B,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões,

Considerando que o Tratado da União Europeia constitui uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa; que a União tem, nomeadamente, como missão organizar coerente e solidariamente as relações entre os povos dos Estados–membros e que um dos seus objectivos fundamentais é o reforço da protecção dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados–membros mediante a instituição de uma cidadania da União;

Considerando que, para o efeito, as disposições do Título II do Tratado da União Europeia, instituem uma cidadania da União em benefício de todos os nacionais dos Estados–membros, reconhecendo–lhes, a este título, um conjunto de direitos;

Considerando que o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais do Estado–membro de residência, previsto no nº 1 do artigo 8º–B do Tratado que institui a Comunidade Europeia, constitui uma aplicação do princípio da igualdade e da não discriminação entre cidadãos nacionais e não nacionais e um corolário do direito de livre circulação e permanência consagrado no artigo 8º–A do Tratado;

Considerando que a aplicação do nº 1 do artigo 8º–B do Tratado não implica uma harmonização global dos regimes eleitorais dos Estados–membros; que se destina essencialmente a suprimir a condição de nacionalidade que, actualmente é exigida na maior parte dos Estados–membros para o exercício do direito de voto e de elegibilidade e que, além do mais, para ter em conta o princípio da proporcionalidade, consignado no terceiro parágrafo do artigo 3º–B do Tratado, o conteúdo da legislação comunitária nessa matéria não pode exceder o necessário para atingir o objectivo previsto no nº 1 do artigo 8º–B do Tratado;

Considerando que o nº 1 do artigo 8º–B do Tratado tem por objectivo assegurar que todos os cidadãos da União, nacionais ou não do Estado–membro de residência, possam aí exercer o seu direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas nas mesmas condições, e que é necessário, por conseguinte, que as condições, nomeadamente em matéria de duração e de prova de residência, válidas para os não nacionais sejam idênticas às aplicáveis, se for o caso, aos nacionais do Estado–membro em questão; que os cidadãos não nacionais não podem estar sujeitos a condições específicas a não ser que, a título excepcional, se justifique um tratamento diferente dos nacionais e dos não nacionais por circunstâncias específicas a estes últimos que os distingam dos primeiros;

Considerando que o nº 1 do artigo 8º-B do Tratado reconhece o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência sem, no entanto, o substituir ao direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro de que o cidadão da União é nacional; que é necessário respeitar a liberdade de escolha dos cidadãos que desejem participar ou não nas eleições municipais do Estado-membro de residência e que é conveniente, por conseguinte, que os cidadãos manifestem a sua vontade de nele exercerem o seu direito de voto;

Considerando que a administração local dos Estados-membros reflete tradições políticas e jurídicas diferentes e se caracteriza por uma grande riqueza de estruturas; que o conceito de eleições autárquicas não é o mesmo em todos os Estados-membros; que é conveniente, por conseguinte, especificar o objectivo da directiva definindo a noção de eleições autárquicas;

Considerando que estas eleições incluem as eleições por sufrágio universal e directo a nível das pessoas colectivas territoriais de base e das suas subdivisões; que se trata tanto das eleições por sufrágio universal e directo para as assembleias representativas municipais como dos membros do executivo municipal; que, pelo contrário, estas eleições não incluem as eleições no âmbito dos órgãos municipais e as eleições, directas ou indirectas, dos membros de uma assembleia parlamentar por parte dos eleitos municipais;

Considerando que a inelegibilidade pode resultar de uma decisão com carácter individual tomada pelos poderes constituídos tanto do Estado-membro de residência como do Estado-membro de origem; que, dada a importância política da função do eleito municipal, é conveniente que os Estados-membros possam tomar as medidas adequadas para evitar que uma pessoa privada do direito de elegibilidade no seu Estado-membro de origem seja reintegrada nesse direito pelo simples facto de residir noutro Estado-membro; que este problema específico dos candidatos não nacionais justifica que os Estados-membros que o entendam necessário possam sujeitá-los não só ao regime de inelegibilidade do Estado-membro de residência mas também ao regime do Estado-membro de origem nessa matéria; que, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, é suficiente subordinar o direito de voto apenas ao regime de incapacidade eleitoral do Estado-membro de residência;

Considerando que, pelo facto de as atribuições de um presidente e dos membros do executivo das autarquias locais comportarem a participação no exercício da autoridade pública e na salvaguarda dos interesses gerais, é conveniente que os Estados-membros possam reservar essas funções para os respectivos cidadãos nacionais;

Considerando que, sempre que o direito dos Estados-membros preveja incompatibilidades entre a qualidade do eleito municipal e outras funções, é conveniente que os Estados-membros possam alargar essas incompatibilidades a funções equivalentes exercidas noutros Estados-membros;

Considerando que as derrogações às regras gerais da presente directiva devem ser justificadas, nos termos do nº 1 do artigo 8º-B do Tratado, por problemas específicos de um Estado-membro, e que estas disposições derrogatórias, pela sua natureza, devem ser sujeitas a reexame;

Considerando que esses problemas específicos podem colocar-se, nomeadamente, num Estado-membro em que a proporção de cidadãos da União que nele residam sem que tenham a sua nacionalidade e que tenham atingido a idade de votar é significativamente superior à média; que uma proporção de 20% desses cidadãos relativamente ao conjunto do eleitorado justifica disposições derrogatórias que se baseiem no critério da duração de residência;

Considerando que a cidadania da União se destina a uma melhor integração dos cidadãos da União no seu país de acolhimento e que, neste contexto, está em conformidade com as intenções dos autores do Tratado de evitar qualquer polarização entre listas de candidatos nacionais e não nacionais;

Considerando que o risco de polarização diz respeito especialmente a um Estado-membro em que a proporção de cidadãos da União não nacionais que atingiram a idade de votar excede 20% do conjunto dos cidadãos da União em idade de votar e nele residentes e que, por conseguinte, esse Estado-membro deve poder prever disposições específicas no respeito do artigo 8°-B do Tratado relativas à composição das listas de candidatos;

Considerando que é necessário tomar em consideração o facto de em determinados Estados-membros os nacionais de outros Estados-membros aí residentes disporem do direito de voto para o Parlamento nacional, podendo consequentemente as formalidades previstas pela presente directiva ser objecto de simplificação;

Considerando que certos Estados-membros já concedem o direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais a todos os cidadãos da União ou aos nacionais de alguns Estados-membros; que é conveniente, portanto, respeitar esses direitos adquiridos dispensando esses cidadãos de determinadas formalidades previstas pela presente directiva,

ADOPTOU A PRESENTE DIRECTIVA:

Capítulo I: Aspectos gerais

Artigo 1°

1. A presente directiva estabelece as regras segundo as quais os cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade podem aí exercer o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais.

2. O disposto na presente directiva não afecta as normas de cada Estado-membro relativas ao direito de voto e de elegibilidade quer dos seus nacionais que residam fora do seu território nacional, quer dos cidadãos nacionais de Estados-membros terceiros que residam naquele Estado.

Artigo 2°

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1. "Autarquia local", as entidades administrativas que constam do anexo e que, segundo o direito de cada Estado-membro, têm órgãos eleitos por sufrágio universal e directo e têm competência para administrar, ao nível de base da organização política e administrativa, sob responsabilidade própria determinados assuntos locais;

2. "Eleições autárquicas", as eleições por sufrágio universal e directo tendentes a designar os membros da assembleia representativa e, se for o caso, de acordo com o direito de cada Estado-membro, o presidente e os membros do executivo de uma autarquia local;

3. "Estado-membro de residência", o Estado-membro em que o cidadão da União reside sem que tenha a respectiva nacionalidade;

4. "Estado-membro de origem", o Estado-membro de que o cidadão da União é nacional;

5. "Caderno eleitoral", o registo oficial de todos os eleitores com direito de voto numa determinada autarquia local ou numa das suas circunscrições, elaborado e actualizado pela autoridade competente de acordo com o direito eleitoral do Estado-membro de residência, ou o registo da população, se este mencionar a qualidade de eleitor;

6. "Dia de referência", o dia ou dias em que os cidadãos da União devem preencher, de acordo com o direito do Estado–membro de residência, as condições exigidas para aí serem eleitores ou elegíveis;

7. "Declaração formal", o acto do interessado cuja inexactidão é passível de sanções nos termos do direito nacional aplicável.

Artigo 3°

Qualquer pessoa que, no dia de referência:

a) seja cidadão da União nos termos do n° 1, segundo parágrafo, do artigo 8° do Tratado, e que

b) embora não tenha a nacionalidade do Estado–membro de residência, preencha todas as outras condições a que o direito desse Estado sujeita o direito de voto e de elegibilidade dos seus nacionais,

tem direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas do Estado–membro de residência, em conformidade com o disposto na presente directiva.

Artigo 4°

1. Se, para serem eleitores ou elegíveis, os nacionais do Estado–membro de residência necessitarem de ter residido durante um período mínimo no território nacional, considera-se que os eleitores e elegíveis a que se refere o artigo 3° preenchem esta condição quando tenham residido durante um período equivalente noutros Estados–membros.

2. Se, de acordo com o direito do Estado-membro de residência, os seus nacionais só puderem ser eleitores ou elegíveis na autarquia local em que têm a sua residência principal, esta condição é igualmente aplicável aos eleitores ou elegíveis a que se refere o artigo 3°. A sua residência principal é determinada tendo em conta a sua residência noutros Estados–membros.

3. O disposto no n° 1 não prejudica as normas de cada Estado–membro que subordinam o exercício de direito de voto e de elegibilidade de todo o eleitor ou elegível numa determinada autarquia local a uma condição de período mínimo de residência no território da autarquia local.

Artigo 5°

1. Os Estados–membros de residência podem dispor que qualquer cidadão da União que esteja privado do direito de elegibilidade na sequência de uma decisão com carácter individual em matéria civil ou penal, por força do direito do seu Estado–membro de origem, fica privado do exercício desse direito nas eleições autárquicas.

2. A candidatura de qualquer cidadão da União às eleições autárquicas do Estado–membro de residência pode ser considerada inadmissível, sempre que o cidadão não possa apresentar a declaração prevista no n° 2 do artigo 9°.

3. Os Estados–membros podem dispor que somente os seus próprios nacionais sejam elegíveis para as funções de presidente ou membro do executivo de uma autarquia local.

Artigo 6°

1. Os elegíveis a que se refere o artigo 3° estão sujeitos às condições de incompatibilidade que se aplicam, de acordo com o direito do Estado–membro de residência, aos nacionais desse Estado.

2. Os Estados–membros podem dispor que a qualidade de eleito municipal no Estado–membro de residência é igualmente incompatível com as funções exercidas noutros Estado–membros equivalentes às que implicam uma incompatibilidade no Estado–membro de residência.

Capítulo II: Do exercício do direito de voto e de elegibilidade

Artigo 7º

1. O eleitor a que se refere o artigo 3º que tenha manifestado essa vontade exercerá o direito de voto nas eleições autárquicas do Estado–membro de residência.

2. Se o voto for obrigatório no Estado–membro de residência, essa obrigação é aplicável aos eleitores a que se refere o artigo 3º que se encontrem inscritos no caderno eleitoral.

Artigo 8º

1. Os Estados–membros adoptarão as medidas necessárias para permitir aos eleitores a que se refere o artigo 3º que tenham apresentado pedido para a inscrição no caderno eleitoral em prazo útil antes do acto eleitoral.

2. Para serem inscritos no caderno eleitoral, os eleitores a que se refere o artigo 3º devem apresentar as mesmas provas que os eleitores nacionais. Devem, além disso, apresentar uma declaração formal em que especifiquem a sua nacionalidade e endereço no Estado–membro de residência.

   O Estado–membro de residência pode exigir que os eleitores a que se refere o artigo 3º apresentem um documento de identidade válido.

3. Os eleitores a que se refere o artigo 3º que constem do caderno eleitoral do Estado–membro da residência mantêm a sua inscrição, nas mesmas condições dos eleitores nacionais, até solicitarem o cancelamento da inscrição ou até que sejam oficiosamente eliminados do caderno eleitoral por terem deixado de satisfazer as condições necessárias para o exercício do direito de voto. Em caso de mudança de residência para outra autarquia local do mesmo Estado–membro, o eleitor será inscrito no caderno eleitoral dessa autarquia nas mesmas condições que o eleitor nacional.

Artigo 9º

1. Na apresentação da declaração de candidatura, cada elegível a que se refere o artigo 3º deve apresentar as mesmas provas que um candidato nacional. Deve, também, apresentar uma declaração formal em que especifique a sua nacionalidade e endereço no Estado–membro de residência.

2. O Estado–membro de residência pode exigir que o elegível a que se refere o artigo 3º:

   - apresente, aquando da apresentação da candidatura, uma declaração emitida pelas autoridades administrativas competentes do Estado–membro de origem certificando que não está privado do direito de elegibilidade nesse Estado–membro ou que as referidas autoridades não têm conhecimento de tal incapacidade.

   - apresente um documento de identidade válido,

   - especifique, na sua declaração formal prevista no nº 1, que não exerce qualquer função incompatível tal como previsto no nº 2 do artigo 6º e

   - indique o seu último endereço no Estado–membro de origem.

Artigo 10°

1. O Estado–membro de residência informará o interessado do seguimento dado ao seu pedido de inscrição no caderno eleitoral ou da decisão respeitante à admissão da sua candidatura.

2. Em caso de recusa de inscrição no caderno eleitoral ou de indeferimento da candidatura, o interessado pode interpor os recursos previstos no direito do Estado–membro de residência em casos idênticos para os eleitores e elegíveis nacionais.

Artigo 11°

O Estado–membro de residência informará, com a devida antecedência e de forma adequada, os eleitores e elegíveis a que se refere o artigo 3° das condições e regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nesse Estado.

Capítulo III: Disposições derrogatórias e transitórias

Artigo 12°

1. Se num Estado–membro, em 1 de Janeiro de 1996, a proporção de cidadãos da União nele residentes que não tenham a sua nacionalidade e tenham atingido a idade de votar, ultrapassar 20% do conjunto dos cidadãos da União em idade de votar e aí residentes, esse Estado–membro pode, em derrogação do disposto na presente directiva,

   a) reservar o direito de voto aos eleitores a que se refere o artigo 3° que residam nesse Estado–membro durante um período mínimo que não pode ser superior à duração de um mandato da assembleia representativa municipal,

   b) revervar o direito de elegibilidade aos elegíveis a que se refere o artigo 3° que tenham residido nesse Estado–membro durante um período mínimo que não pode ser superior à duração de dois mandatos da referida assembleia, e

   c) adoptar as medidas adequadas em matéria de composição das listas de candidatos, destinadas nomeadamente a facilitar a integração dos cidadãos da União não nacionais.

2. Se, em 1 de Janeiro de 1996, o direito de um Estado–membro determinar que os nacionais de um Estado–membro que residam noutro Estado–membro têm neste último direito de voto para o Parlamento nacional e, podem ser inscritos, para o efeito, nos cadernos eleitorais exactamente nas mesmas condições que os eleitores nacionais, o primeiro Estado–membro pode não aplicar os artigos 5° a 11° a esses nacionais em derrogação das disposições da presente directiva.

3. Em 31 de Dezembro de 1998 e, posteriormente, de 6 anos em 6 anos, a Comissão apresentará ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório em que verifique a persistência das razões que justificam a concessão, aos Estados–membros em causa, de uma derrogação nos termos do n° 1 do artigo 8°–B do Tratado, e proporá, se necessário, que se proceda às adaptações necessárias.

   Os Estados–membros que adoptem disposições derrogatórias nos termos dos n°s 1 e 2 fornecerão à Comissão todos os elementos justificativos necessários.

Artigo 13°

Os cidadãos da União que, antes de 1 de Janeiro de 1996, já disponham do direito de voto nas eleições autárquicas do Estado–membro de residência e constem de um caderno eleitoral desse

Estado-membro não se encontram sujeitos às formalidades previstas no artigo 8° para as primeiras eleições autárquicas em que a presente directiva será aplicável em conformidade com o artigo 14°.

Capítulo IV: Disposições finais

Artigo 14°

Os Estados-membros porão em vigor as disposições legais, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, o mais tardar em 1 de Janeiro de 1996. Do facto informarão imediatamente a Comissão.

As disposições adoptadas pelos Estados-membros devem incluir uma referência à presente directiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da publicação oficial. As modalidades da referência são adoptadas pelos Estados-membros.

Artigo 15°

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Artigo 16°

Os Estados-membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO

à

DIRECTIVA DO CONSELHO

que estabelece as regras para o exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas por parte dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade

Para efeitos do nº 1 do artigo 2º da presente directiva entende-se por autarquia local de base:

. **Dinamarca:**

- amtskommune, Københavns Kommune, Frederiksbergs Kommune,
- primærkommune,

. **Bélgica:**

- commune / gemeente / Gemeinde,

. **Alemanha:**

- Kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis, Kreis,
- Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin,
- Stadt-, Gemeinde-,oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,

. **Grécia:**

- *κοινότης (koinotis),*
- *δήμος (dimos),*

. **Espanha:**

- municipio,
- entidad de ámbito territorial inferior al municipal,

. **França:**

- commune,
- arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune,

. **Irlanda:**

- county, county borough,
- urban district, non-county-borough, town,

. **Itália:**

- comune,
- circoscrizione,

. **Luxemburgo:**

- commune,

. **Países Baixos:**

- gemeente,
- deelgemeente,

. **Portugal:**

- municípios,
- freguesias,

. **Reino Unido:**

- counties in England and Wales, regions in Scotland,
- districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities,
- parishes in England, communities in Scotland and Wales.

ISSN 0257-9553

COM(94) 38 final

DOCUMENTOS

PT **01 06**

N.° de catálogo : CB-CO-94-045-PT-C

ISBN 92-77-65321-3

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
L-2985 Luxemburgo