

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO TIZZANO
apresentadas em 6 de Abril de 2006¹

Índice

I —	Quadro jurídico	I - 7922
A —	Direito internacional	I - 7922
B —	Direito comunitário	I - 7922
1)	A cidadania europeia	I - 7922
2)	A eleição para o Parlamento Europeu	I - 7923
3)	Âmbito de aplicação territorial do Tratado CE	I - 7925
C —	Direito nacional	I - 7926
1.	No processo C-145/04	I - 7926
a)	O Estatuto de Gibraltar	I - 7926
b)	O EPRA 2003	I - 7926
2.	No processo C-300/04	I - 7927
a)	A organização constitucional dos Países Baixos	I - 7927
b)	A lei eleitoral neerlandesa	I - 7927
II —	Matéria de facto e tramitação processual	I - 7929
A —	No processo C-145/04	I - 7929
B —	No processo C-300/04	I - 7931

¹ — Língua original: italiano.

III — Análise jurídica	I - 7932
A — Observação preliminar	I - 7932
B — Processo C-145/04	I - 7933
1. Introdução	I - 7933
2. Quanto ao primeiro motivo de censura	I - 7934
a) Introdução	I - 7934
b) Quanto ao direito de voto dos cidadãos comunitários nas eleições europeias	I - 7935
c) Quanto à possibilidade de alargamento do direito de voto a cidadãos de Estados terceiros	I - 7937
d) Quanto às condições do alargamento do direito em causa	I - 7941
e) Quanto aos limites do alargamento do direito de voto	I - 7943
3. Quanto ao segundo motivo de censura	I - 7945
C — Processo C-300/04	I - 7949
1. Introdução	I - 7949
2. Quanto às quatro primeiras questões	I - 7951
3. Quanto à quinta questão	I - 7958
IV — Quanto às despesas no processo C-145/04	I - 7959
V — Conclusões	I - 7959

1. No processo C-145/04, intentado nos termos do artigo 227.º CE, o Reino de Espanha acusa o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte de ter violado o direito comunitário devido ao modo como organizou a participação dos

habitantes de Gibraltar nas eleições para o Parlamento Europeu e, em especial, por ter admitido que votassem residentes naquele território que não eram cidadãos de um Estado-Membro e, consequentemente, não tinham a cidadania da União.

2. Diversamente, no processo C-300/04, o *Nederlandse Raad van State*, por despacho de 13 de Julho de 2004, submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, cinco questões para saber se um Estado-Membro (concretamente, os Países Baixos) deve reconhecer o direito de voto nas eleições europeias a pessoas que, embora possuindo a sua cidadania, residem num território ultramarino (no caso, Aruba) com um regime especial de associação à Comunidade.

3. Não obstante as especificidades de cada um dos processos, penso que é oportuno abordar os dois conjuntamente, pois parece-me que têm em comum o facto de suscitarem, embora sob perspectivas diferentes, para não dizer opostas, importantes questões relativas ao direito de voto nas eleições europeias e, em especial, à titularidade e às condições de exercício desse direito.

I — Quadro jurídico

A — *Direito internacional*

4. Para efeitos do presente processo, recorde-se, antes de mais, o artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção

Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «Protocolo n.º 1 à CEDH») que dispõe o seguinte:

«As Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo»

B — *Direito comunitário*

5. Recordem-se também três grupos de disposições comunitárias relativas à cidadania da União, à eleição do Parlamento Europeu e ao âmbito de aplicação territorial do Tratado CE.

1) A cidadania europeia

6. O artigo 17.º CE dispõe:

«1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado».

regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-Membro o justifiquem»³.

7. A propósito, recorde-se também que «a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-Membro. Os Estados-Membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração»².

2) A eleição para o Parlamento Europeu

9. Nos termos do n.º 1 do artigo 189.º CE:

«O Parlamento Europeu, composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, exerce os poderes que lhe são atribuídos pelo presente Tratado».

8. O n.º 2 do artigo 19.º CE estabelece que

10. O artigo 190.º CE acrescenta que:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 190.º e das disposições adoptadas em sua aplicação, qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas

«1. Os representantes ao Parlamento Europeu, dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, são eleitos por sufrágio universal directo.

[...]

2 — V. Declaração (n.º 2) relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, constante do Tratado de Maastricht (JO 1992, C 191, p. 145).

3 — Em conformidade com essa disposição, o Conselho adoptou a directiva 93/109/CE, de 6 de Dezembro de 1993, que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade (JO L 329, p. 34).

4. O Parlamento Europeu elaborará um projecto destinado a permitir a eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.

tendo-se limitado a estabelecer alguns «princípios comuns a todos os Estados-Membros» relativos, em especial, ao carácter proporcional do voto (artigo 1.º), à duração da legislatura (artigo 5.º), às incompatibilidades dos eleitos (artigo 7.º), ao período de realização das eleições (artigo 10.º) e ao início do escrutínio (artigo 11.º).

O Conselho, deliberando por unanimidade, após parecer favorável do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, aprova as disposições cuja adopção recomendará aos Estados-Membros, nos termos das respectivas normas constitucionais».

12. Quanto aos «aspectos não abrangidos» pelo Acto de 1976, os Estados-Membros têm a possibilidade «de aplicarem as respectivas disposições nacionais» (primeiro considerando da Decisão 2002/772).

11. Com vista a permitir a eleição para o Parlamento Europeu (então denominado Assembleia) por sufrágio universal directo, os representantes dos Estados-Membros reunidos em Conselho aprovaram, como se sabe, a Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, de 20 de Setembro de 1976, que aprova o «Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento europeu por sufrágio universal directo»⁴, tendo as últimas alterações sido introduzidas pela Decisão do Conselho n.º 2002/772/CE, Euratom⁵ (a seguir «Acto de 1976»). A referida decisão, como se sabe, não instituiu um processo eleitoral uniforme,

13. Com efeito, o artigo 8.º do Acto de 1976 dispõe:

«sob reserva do disposto no presente Acto, o processo eleitoral será regulado, em cada Estado-Membro, pelas disposições nacionais.

Essas disposições nacionais, que podem eventualmente ter em conta as particularidades de cada Estado-Membro, não devem prejudicar globalmente o carácter proporcional do sistema de escrutínio».

4 — JO L 278, p. 1.

5 — Decisão 2002/772/CE, Euratom do Conselho, de 25 de Junho de 2002 e de 23 de Setembro de 2002, que altera o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom (JO L 283, p. 1).

14. Recorde-se, por último, o Anexo II do Acto de 1976 que dispõe:

4. As disposições do presente Tratado são aplicáveis aos territórios europeus cujas relações externas sejam asseguradas por um Estado-Membro.

«O Reino Unido só aplicará o disposto no presente Acto no Reino Unido».

[...]».

3) Âmbito de aplicação territorial do Tratado CE

15. O artigo 299.º CE define o âmbito de aplicação territorial do Tratado, dispondo, em termos gerais, que este é aplicável aos Estados-Membros (n.º 1).

17. No caso do processo C-145/04, recorde-se ainda que Gibraltar constitui um território europeu cujas relações externas são asseguradas pelo Reino Unido; portanto, nos termos do n.º 4 do artigo 299.º CE, em princípio, o Tratado é aplicável a Gibraltar⁶.

16. No que ao presente caso interessa, recorde-se o disposto nos n.ºs 3 e 4 desta disposição, que prevêm que:

«3. O regime especial de associação definido na Parte IV do presente Tratado é aplicável aos países e territórios ultramarinos cuja lista consta do Anexo II deste Tratado.

18. Contudo, no que se refere ao processo C-300/04, saliente-se que Aruba é um território ultramarino, nos termos do n.º 3 do artigo 299.º CE, constante no Anexo II do Tratado.

[...]

6 — Para uma reconstituição fiel do quadro legislativo comunitário relativo a Gibraltar, remeto para as conclusões que apresentei em 16 de Janeiro de 2003 no processo C-30/01, decidido por acórdão de 23 de Setembro de 2003, Comissão/Reino Unido (Colect., p. I-9481, em especial p. I-9483).

C — *Direito nacional*

1. No processo C-145/04

a) O Estatuto de Gibraltar

19. Cedido pelo Rei de Espanha à Coroa da Grã-Bretanha por força do artigo X do Tratado de Utrecht de 1713, Gibraltar goza desde 1830 do estatuto de Crown Colony (British Overseas Territory)⁷. Como se sabe, a cidade rege-se pela Gibraltar Constitution Order 1969, que a define no seu preâmbulo como «part of Her Majesty's dominions». Apesar de uma importante transferência de poderes executivos para instituições locais democraticamente eleitas na colónia, a competência em matéria de relações externas, defesa e segurança pública pertence à Coroa britânica.

b) O EPRA 2003

20. Em 8 de Maio de 2003, o Reino Unido adoptou o European Parliament (Representation) Act 2003 (a seguir «EPRA 2003»).

21. Para permitir aos habitantes de Gibraltar participar nas eleições para o Parlamento Europeu (pelas razões adiante referidas, n.º 31 e segs.), o artigo 9.º daquele diploma criou um círculo eleitoral [designado «Combined Region», ou «círculo unificado»] que inclui Gibraltar e um círculo eleitoral existente em Inglaterra ou no País de Gales. Posteriormente, e concretizando esta disposição, a European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expedition) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 juntou Gibraltar ao círculo Sudoeste da Inglaterra⁸.

22. Para o mesmo efeito, os artigos 14.º e 15.º criaram cadernos eleitorais especialmente para Gibraltar, da responsabilidade de um funcionário local (o «Clerk of the House of Assembly of Gibraltar»), no qual devem estar inscritos as pessoas com direito de voto que pretendam participar nas eleições.

23. Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º, têm o direito de ser inscritas nos cadernos eleitorais as pessoas que preencham cumulativamente os seguintes requisitos:

— serem residentes em Gibraltar;

7 — Sobre a situação colonial em Gibraltar, v. resolução das Nações Unidas 2429 (XXIII) de 18 de Dezembro de 1968.

8 — SI 2004/366.

- não sofrerem de incapacidade que os iniba de votar;
 - terem completado 18 anos de idade;
 - serem cidadãos da União Europeia ou cidadãos da Commonwealth que satisfaçam determinadas condições especiais («Qualifying Commonwealth Citizens», a seguir «QCCs»).
24. Nos termos do n.º 5 do artigo 16.º são considerados QCCs:
- aqueles a quem a legislação de Gibraltar não exige qualquer documento ou autorização para entrar ou permanecer em Gibraltar; ou
 - os titulares de um documento ou autorização que lhes permita entrar e permanecer em Gibraltar (ou que, com base na legislação de Gibraltar, teriam direito a esse documento ou autorização).
25. Os QCCs não são cidadãos do Reino Unido.
2. No processo C-300/04
- a) A organização constitucional dos Países Baixos
26. O Reino dos Países Baixos é composto por três entidades estatais, cada uma com a sua própria Constituição e as suas próprias instituições, a saber, Países Baixos, Antilhas neerlandesas e Aruba.
27. Apesar desta divisão, todos os cidadãos do Reino dos Países Baixos têm a cidadania neerlandesa.
- b) A lei eleitoral neerlandesa
28. No Reino dos Países Baixos só se realizam eleições para o Parlamento Europeu no território continental (os Países Baixos) e não nos territórios insulares (Antilhas e Aruba). O respectivo processo eleitoral rege-se pela *Nederlandse Kieswet* (lei eleito-

ral neerlandesa) que define as pessoas com direito de voto por referência às disposições que regulam as eleições parlamentares nacionais.

29. Relativamente às eleições para o Parlamento nacional dos Países Baixos, o artigo B1 dispõe o seguinte:

«1. Os membros da Tweede Kamer der Staten-Generaal são eleitos de entre pessoas que possuam a nacionalidade neerlandesa no dia de entrega das candidaturas e que tenham completado dezoito anos de idade, exceptuando as pessoas que no dia da apresentação da candidatura tenham domicílio efectivo nas Antilhas Neerlandesas ou em Aruba.

2. Esta excepção não é aplicável:

- a) aos nacionais neerlandeses que tenham residido dez anos, pelo menos, nos Países Baixos;
- b) aos nacionais neerlandeses empregados na administração pública neerlandesa nas Antilhas neerlandesas ou em Aruba e aos respectivos cônjuges, companheiros ou parceiros e filhos registados que com eles tenham vida em comum».

30. Relativamente às eleições para o Parlamento Europeu, o artigo Y3 determina:

«Tem direito de voto:

- a) quem tiver o direito de votar nas eleições dos membros do Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- b) quem não possuir a nacionalidade neerlandesa mas seja cidadão de outro Estado-Membro da União Europeia, na condição de:

1.º ter domicílio efectivo nos Países Baixos no dia de entrega das candidaturas,

2.º ter completado dezoito anos de idade no dia da votação,

e

3.º não ter sido privado do direito de voto nos Países Baixos ou no Estado-Membro da sua nacionalidade».

33. No entanto, a proposta britânica não foi aprovada devido à firme oposição da Espanha.

II — Matéria de facto e tramitação processual

34. Na reunião do Conselho de 18 de Fevereiro de 2002, o Reino Unido juntou aos autos a seguinte declaração, de que o Conselho e a Comissão tomaram devida nota:

A — No processo C-145/04

31. Sabe-se que, na sequência de um recurso interposto pela senhora Matthews, cidadã britânica residente em Gibraltar, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou no acórdão de 18 de Fevereiro de 1999 que o Reino Unido, ao não organizar as eleições para o Parlamento Europeu em Gibraltar, violou o artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH⁹.

32. Para dar cumprimento a este acórdão, em 2002 o Reino Unido propôs uma alteração ao Anexo II do Acto de 1976, com o propósito de eliminar o obstáculo resultante do facto de esse anexo, como já se viu (v. *supra*, n.º 14), impor ao Reino Unido que só aplique as respectivas disposições no próprio Reino Unido.

«Recordando que o n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia dispõe que ‘a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário’, o Reino Unido velará para que sejam introduzidas as alterações necessárias para permitir aos eleitores de Gibraltar participar nas eleições para o Parlamento Europeu no quadro de um círculo eleitoral existente no Reino Unido e nas mesmas condições dos outros eleitores desse círculo, a fim de cumprir a obrigação que lhe incumbe de executar o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no processo Matthews/Reino Unido, em conformidade com o direito da UE»¹⁰.

9 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão de 18 de Fevereiro de 1999, Matthews/Reino Unido [GC], n.º 24833/94, CEDH 1999-I.

10 — Tradução não oficial.

35. Tendo apresentado esta declaração, o Reino Unido adoptou o EPRA 2003, já antes referido (v. *supra*, n.ºs 20 e segs.).

36. O Reino de Espanha reagiu de imediato, objectando que, em seu entender, esta lei era contrária ao direito comunitário, devido ao modo como organizava a participação dos habitantes de Gibraltar nas eleições para o Parlamento Europeu e, em especial, devido ao facto de permitir que votassem pessoas residentes naquele território mas que não tinham a cidadania de um Estado-Membro e, por conseguinte, não eram cidadãos da União.

37. Como esta objecção não foi aceite, em 28 de Julho de 2003 a Espanha decidiu submeter o assunto à apreciação da Comissão, nos termos do artigo 227.º CE.

38. Após ter sido dada aos Estados-Membros a oportunidade de apresentarem, em processo contraditório, as suas observações escritas e orais, a Comissão emitiu a seguinte declaração:

«[Na] sequência de um exame aprofundado da queixa da Espanha e do encontro que teve lugar em 1 de Outubro, a Comissão entende que o Reino Unido alargou o direito de voto aos residentes em Gibraltar no âmbito do poder de apreciação atribuído aos Estados-Membros pelo direito comunitário. Todavia, dado o carácter sensível da questão bilateral subjacente, a Comissão abstém-se, nesta fase,

de formular um parecer fundamentado nos termos do artigo 227.º do Tratado e convida as partes a encontrarem uma solução amigável»¹¹.

39. Insatisfeita com a declaração da Comissão, a Espanha propôs uma acção em 18 de Março de 2004, solicitando ao Tribunal de Justiça que declarasse que

«ao aprovar o European Parliament (Representation) Act 2003, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 189.º [CE], 190.º [CE], 17.º [CE] e 19.º CE, bem como do Acto de 1976 relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 20 de Setembro de 1976, relativa à eleição dos representantes à Assembleia por sufrágio universal directo».

40. Por despacho de 8 de Setembro de 2004, o Presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da Comissão no processo C-145/04, em apoio das conclusões do Reino Unido.

41. A Comissão e os Governos de Espanha e do Reino Unido foram ouvidos pelo Tribunal de Justiça na audiência que se realizou no dia 5 de Julho de 2005.

11 — Tradução não oficial.

B — *No processo C-300/04*

42. G. Eman e O. B. Sevinger são cidadãos neerlandeses com domicílio efectivo na ilha de Aruba.

43. Pretendendo participar nas eleições para o Parlamento Europeu, em 31 de Março de 2004 requereram a inscrição nos cadernos eleitorais dos Países Baixos.

44. Por decisão de 3 de Maio de 2004, o College van burgemeester en wethouders van Den Haag, com base nas disposições conjugadas do primeiro e segundo parágrafos do artigo B1 e da alínea a) do artigo Y3 da Kieswet, indeferiu o requerimento pois, apesar de serem cidadãos neerlandeses, os requerentes tinham domicílio efectivo em Aruba, não tendo residido nos Países Baixos durante dez anos, pelo menos.

45. Em 28 de Maio de 2004, G. Eman e O. B. Sevinger interpuseram recurso desta decisão para o Raad van State, alegando que, de acordo com o artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH, a lei eleitoral neerlandesa era contrária às disposições do Tratado relativas à cidadania da União. Com efeito, na sua opinião, essas disposições reconheceram o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu a todos os cidadãos de

um Estado-Membro, incluindo os domiciliados nos Países e Territórios Ultramarinos (a seguir «PTU»).

46. Mesmo não se tendo podido pronunciar antes da realização das eleições europeias de Junho de 2004, o Raad van State submeteu ao Tribunal de Justiça cinco questões prejudiciais destinadas a esclarecer as suas dúvidas quanto à legalidade da exclusão de G. Eman e O. B. Sevinger do direito de voto (*v. infra*, n.º 137).

47. Além disso, perante a possibilidade de ser convocado, nos Países Baixos, um referendo sobre o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa¹² e tendo em atenção o risco de os recorrentes não poderem participar na referida consulta popular, por carta de 13 de Julho de 2004 o Raad van State solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre as questões submetidas segundo a tramitação acelerada prevista no artigo 104.º-A do Regulamento de Processo.

48. Por despacho de 23 de Agosto de 2004, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu esse pedido, por dizer respeito a uma matéria (os requisitos de participação no referendo sobre a Constituição) alheia ao processo principal (respeitante ao direito de voto nas

12 — JO C 310, de 16 de Dezembro de 2004.

eleições do Parlamento Europeu), dando por adquirido um evento (a aprovação de uma lei para a realização do referido referendo) que na altura ainda não tinha ocorrido.

49. Por carta de 22 de Fevereiro de 2004, o Raad van State informou o Tribunal de Justiça da entrada em vigor da lei relativa ao referendo consultivo sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa¹³ e, nessas circunstâncias, solicitou novamente que as questões suscitadas fossem apreciadas em tramitação acelerada. Tal como a relativa às eleições para o Parlamento Europeu, a nova legislação determinava que só podia participar no referendo quem tivesse direito de voto nas eleições para o Parlamento dos Países Baixos.

50. Como o pedido de tramitação acelerada continuava a ter por objecto matéria alheia ao processo principal, o presidente do Tribunal de Justiça, por despacho de 18 de Março de 2005, indeferiu também este segundo pedido.

51. No processo C-300/04 apresentaram alegações escritas a Comissão e os governos neerlandês, francês, espanhol e do Reino Unido.

52. Na audiência de 5 de Julho de 2005 foram ouvidos pelo Tribunal de Justiça G. Eman, os governos neerlandês, francês, espanhol e do Reino Unido, assim como a Comissão.

III — Análise jurídica

A — Observação preliminar

53. Como já tive ocasião de observar, a par da solução de problemas específicos a cada um deles, os processos C-145/04 e C-300/04 apresentam alguns aspectos comuns que me levam a abordá-los conjuntamente.

54. Com efeito, no processo C-145/04, intentado pela Espanha nos termos do artigo 227.º CE, o Tribunal de Justiça é chamado a decidir, entre outras questões, se o Reino Unido podia legitimamente admitir o voto para as eleições europeias dos residentes em Gibraltar (território europeu em que é aplicável o direito comunitário) que não são cidadãos de um Estado-Membro e, conseqüentemente, da União. Pelo contrário, no processo prejudicial C-300/04, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se um Estado-Membro é obrigado a admitir a participação nas eleições de pessoas que têm a cidadania

13 — Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stbl 2005, p. 44).

desse Estado e, conseqüentemente, são cidadãos da União, mas residem num território, como Aruba, que é um território ultramarino com um regime especial de associação à Comunidade.

55. Ambos os processos exigem, embora de pontos de vista diferentes, a interpretação das normas do Tratado relativas à cidadania da União e à eleição do Parlamento Europeu, em especial no que respeita à titularidade e ao exercício do correspondente direito de voto.

57. Na altura, o Tribunal de Estrasburgo salientou que, na sequência das alterações introduzidas pelo Tratado de Maastricht, o Parlamento Europeu «está de tal modo associado ao processo legislativo específico que conduz à adopção dos actos nos termos dos artigos 189.º-B e 189.º-C do Tratado CE [que passaram, após alteração, a artigos 251.º CE e 252.º CE] e ao controlo democrático das actividades da Comunidade Europeia que se pode considerar parte constituinte do «órgão legislativo»¹⁴ de territórios em que, como Gibraltar, os actos adoptados com o contributo fundamental daquele Parlamento, têm «um impacto directo»¹⁵ pois manifestam «directamente» «os seus efeitos», «aplicando-se» à população do território do mesmo modo que os actos aprovados pelas assembleias legislativas locais¹⁶.

B — Processo C-145/04

1. Introdução

56. Este processo radica na velha questão que opõe a Espanha ao Reino Unido relativamente à soberania sobre Gibraltar e, em certa medida, surge naturalmente na sequência do referido acórdão Matthews do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (v. *supra*, n.º 31). Como acima recordei, nesse acórdão, ao conceder provimento ao recurso de uma cidadã britânica residente em Gibraltar, aquele Tribunal declarou que o Reino Unido violou o artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH, por não ter organizado as eleições para o Parlamento Europeu em Gibraltar.

58. Aquele Tribunal acrescentou que, por esse motivo, também deviam ter sido organizadas eleições europeias em Gibraltar. Como isso não aconteceu «a recorrente, na sua qualidade de residente em Gibraltar, fora privada da possibilidade de exprimir a sua opinião sobre a escolha dos membros do Parlamento Europeu». Assim, o Tribunal concluiu que tinha sido prejudicada a própria essência do direito de voto, tal como era garantido à recorrente pelo artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH¹⁷.

14 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão Matthews, ref. § 54. Tradução não oficial.

15 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão Matthews, referido na nota 13. § 53. Tradução não oficial.

16 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, referido na nota 13, §§ 34 e 64. Tradução não oficial.

17 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, referido na nota 13, §§ 64 e 65. Tradução não oficial.

59. Como se viu (n.º 34), na sequência desse acórdão, o Reino Unido comprometeu-se, numa declaração de 18 de Fevereiro de 2002, a tomar as medidas necessárias para «permitir aos eleitores de Gibraltar participar nas eleições para o Parlamento Europeu enquadrados num círculo existente no Reino Unido e nas mesmas condições que os eleitores desse círculo».

60. Além disso, em complemento a essa declaração, adoptou posteriormente o EPRA 2003. Como se viu, com esta lei (v. *supra*, n.ºs 20 e segs.) foi estabelecida uma nova circunscrição eleitoral que compreende Gibraltar e um círculo eleitoral da Inglaterra ou do País de Gales (o chamado «círculo unificado»); e foi criado um caderno eleitoral específico, a cargo de um funcionário local (o «Clerk of the House of Assembly of Gibraltar») em que devem estar inscritos todos quantos têm direito a voto. Entre estes contam-se os QCCs («Qualifying Commonwealth Citizens»), ou seja, os cidadãos dos países da Commonwealth, aos quais não é exigido qualquer documento ou autorização de entrada e permanência em Gibraltar ou que possuem um título ou uma autorização que lhes permite a entrada em Gibraltar (v. *supra*, n.º 24).

61. Na acção proposta ao abrigo do artigo 227.º CE, o Governo espanhol censura o EPRA 2003 por dois motivos:

- no primeiro, argumenta que o alargamento do direito de voto nas eleições

para o Parlamento Europeu aos QCCs, que não são cidadãos do Reino Unido, é contrário aos artigos 17.º, 19.º, 189.º e 190.º CE;

- no segundo, contesta esse alargamento, assim como a integração de Gibraltar num círculo eleitoral existente em Inglaterra ou no País de Gales, por violação do Acto de 1976 e dos compromissos assumidos pelo Reino Unido na declaração de 18 de Fevereiro de 2002 (v. *supra* n.º 34).

2. Quanto ao primeiro motivo de censura

a) Introdução

62. Neste primeiro motivo de censura, o Governo espanhol alega que uma leitura sistemática dos artigos 17.º, 19.º, 189.º e 190.º CE permite concluir pelo reconhecimento do direito de voto somente aos cidadãos da União Europeia, impedindo os Estados-Membros de o atribuírem a outras pessoas. Em consequência, ao conceder o direito de voto nas eleições do Parlamento Europeu aos QCCs, que não são seus cidadãos, o Reino Unido terá violado aquelas disposições.

63. O Governo britânico não aceita esta censura, contrapondo que a determinação dos titulares do direito em causa é matéria que compete apenas aos Estados-Membros. Em sua opinião, nas eleições europeias, as «disposições nacionais» de cada Estado-Membro aplicam-se a todos «os aspectos não abrangidos» uniformemente pelo direito comunitário (v. primeiro «considerando» da Decisão 2002/772 e artigo 8.º do Acto de 1976). Por conseguinte, na falta de regulamentação comunitária, competia aos Estados-Membros decidir quem são as pessoas que podem participar na consulta europeia e, portanto, alargar essa participação aos QCCs, que são cidadãos de países terceiros. É, em última análise, um caso de exercício legítimo da discricionariedade que, nesta matéria, o direito comunitário reconhece aos Estados-Membros.

64. A meu ver, e à semelhança do Governo espanhol e da Comissão, não subscrevo inteiramente uma tese que levasse a reconhecer uma liberdade absoluta dos Estados na matéria em questão. Com efeito, penso que, embora a sua regulamentação ainda seja bastante moderada, é possível deduzir do direito comunitário algumas indicações úteis e precisas a este respeito e, em especial, descortinar alguns limites ao poder dos Estados-Membros de atribuírem (ou não atribuírem) a titularidade do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu.

65. Indicações que, em meu entender, têm um duplo sentido: um sentido positivo que consiste em colocar limites à liberdade dos Estados-Membros para recusarem aquele direito; e um sentido negativo que se traduz em limitar a sua liberdade de reconhecer o mesmo direito.

66. Embora no presente processo (diferentemente do que sucede no processo C-300/04) seja de realçar essencialmente a segunda hipótese, abordarei muito sucintamente a primeira, designadamente para situar a análise de ambas as hipóteses (e de ambos os processos) no âmbito de uma apreciação mais global do sistema e dos princípios que o inspiram.

b) Quanto ao direito de voto dos cidadãos comunitários nas eleições europeias

67. Começando pelos limites positivos, penso que é possível deduzir directamente do conjunto dos princípios e da legislação comunitária e, por conseguinte, para além de eventuais diferenças nas legislações nacionais, que existe uma obrigação de reconhecer o direito de voto em questão aos cidadãos dos Estados-Membros e, conseqüentemente, aos cidadãos da União.

68. É verdade que nenhuma disposição comunitária prevê aberta e directamente que esse direito faça parte dos direitos de

que os cidadãos da União Europeia gozam nos termos do n.º 2 do artigo 17.º CE. Poderá, contudo, observar-se que o n.º 2 do artigo 19.º CE, ao permitir que os cidadãos de um Estado-Membro votem nas eleições europeias no Estado-Membro onde residem nas mesmas condições que os cidadãos desse Estado, de certo modo tem como pressuposto a atribuição do direito em questão aos cidadãos da União. E também seria possível argumentar no mesmo sentido com base nos artigos 189.º e 190.º CE, que prevêem que o Parlamento Europeu é composto pelos representantes dos «povos» e, portanto (pelo menos), dos cidadãos dos «Estados reunidos na Comunidade».

69. Porém, independentemente desta e de outras referências possíveis, penso que, para os cidadãos da União, a titularidade do direito de voto nas eleições europeias decorre antes do mais dos princípios da democracia em que esta assenta¹⁸ e, em especial, nas próprias palavras do Tribunal de Estrasburgo, do princípio do sufrágio universal, que constitui o «princípio de referência» das democracias modernas¹⁹ e se encontra também codificado no direito comunitário, no n.º 1 do artigo 190.º CE e no artigo 1.º do Acto de 1976, que dispõem que os representantes ao Parlamento Europeu são eleitos «por sufrágio universal directo».

18 — Com efeito, o n.º 1 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia dispõe que «a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros».

19 — Acórdão de 2 de Março de 1987 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Mathieu-Mohin e Clerfayt/Bélgica, série A, n.º 11, pp. 22-23, § 51; e acórdão de 6 de Outubro de 2005 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Hirst/Reino Unido (n.º 2), 74025/01, § 59. Tradução não oficial.

Esta regra favorece, com efeito, o reconhecimento do direito de voto «ao maior número possível» de pessoas²⁰ e portanto, pelo menos em princípio, a todos as que fazem parte da comunidade estatal.

70. Esta indicação de princípio é, de resto, confirmada pelo facto de o direito em questão ser um direito fundamental garantido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, designadamente pelo artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH, que obriga as «Altas Partes Contratantes [...] a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão do povo na eleição do órgão legislativo». Trata-se, por isso, de «um dos instrumentos fundamentais que permite preservar um ‘regime político democrático’»²¹ e, mais precisamente, de um «direito subjectivo» «crucial para a instituição e para a salvaguarda dos fundamentos de uma democracia real num Estado de direito»²².

71. Por conseguinte, penso ser possível afirmar que, por força dos princípios funda-

20 — Acórdãos referidos na nota 18 Mathieu-Mohin do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, § 51, e Hirst/Reino Unido (n.º 2), 74035/01, § 59. Tradução não oficial.

21 — Acórdão Matthews do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, referido na nota 13, § 43. Tradução não oficial.

22 — Acórdão Hirst, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, referido na nota 18, § 58. Tradução não oficial.

mentais e das disposições acima referidas²³, os cidadãos da União são titulares, por assim dizer «necessários», do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu, uma vez que, pelo menos em princípio, todos eles o podem reivindicar. Isto sem prejuízo das eventuais limitações habitual e legitimamente impostas nesta matéria (idade, residência, condições de elegibilidade, incompatibilidades, etc.) ou de situações especiais (como as referidas mais adiante: v. *infra* n.º 153).

c) Quanto à possibilidade de alargamento do direito de voto a cidadãos de Estados terceiros

72. Dito isto, passemos às limitações de sinal negativo, eventualmente decorrentes do mesmo direito comunitário.

73. No presente processo, o Governo espanhol deduz dos textos precisamente uma indicação deste tipo. Em especial, sustenta que os Estados-Membros não podem conceder o direito de voto a pessoas que não são cidadãos de um Estado-Membro e, por conseguinte, da União (como, neste caso, os QCCs).

23 — Recorde-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, «a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário».

74. Para tanto, argumenta com os artigos 17.º, 19.º, 189.º e 190.º CE e com o Anexo II do Acto de 1976, já várias vezes referido. Entendo, no entanto, que é de esclarecer que os referidos artigos do Tratado são invocados em relação ao primeiro motivo de censura, ao passo que o Anexo II é referido para efeitos do segundo. No debate, manterei esta distinção, não só em correspondência com o articulado da acção, mas antes e sobretudo porque, como se verá, os termos da solução da questão não coincidem nos dois casos.

75. Nestas circunstâncias, aquele governo contrapõe, em primeiro lugar, que, ao dispor que os cidadãos dos Estados-Membros são cidadãos da União e que gozam dos direitos previstos pelo Tratado, o artigo 17.º CE estabelece uma estreita ligação entre a cidadania da União e nacionalidade de um Estado-Membro, por um lado, e, por outro, o gozo dos direitos previstos pelo Tratado. Em virtude dessa ligação, o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu só poderia ser reconhecido aos cidadãos da União. Essa ligação é, aliás, confirmada pelo n.º 2 do artigo 19.º CE, que só aos «cidadãos da União» permite votar nas eleições europeias no Estado-Membro onde residem mas do qual não têm a cidadania.

76. Em segundo lugar, continua aquele governo, ao determinarem que o Parlamento Europeu é composto pelos representantes dos «povos dos Estados reunidos na Comunidade», os artigos 189.º e 190.º CE não se

referem genericamente à população que reside num determinado território, mas às pessoas que têm a mesma nacionalidade, ou seja, aos cidadãos desses Estados. Prova evidente disso era a utilização do termo «povo» no sentido de «nação» em muitas constituições dos Estados-Membros.

77. A meu ver, e independentemente da questão específica dos QCCs (relativamente à qual, como de seguida se verá, considero fundadas as objecções espanholas), não creio que, como sustenta o governo demandante, possa inferir-se dos princípios e das regras gerais do Tratado um impedimento absoluto do alargamento do direito de voto para além dos cidadãos dos Estados-Membros. E isto pelas razões que seguidamente tentarei fundamentar.

78. A este respeito e para começar, parecem-me pouco convincentes as ilações que aquele governo retira da expressão «povos dos Estados reunidos na Comunidade», constante dos artigos 189.º e 190.º CE.

79. Antes de mais, causa grande perplexidade a tentativa de atribuir àquela expressão o sentido de uma opção de carácter por assim dizer ideológico, identificando o «povo» a que esses artigos se referem com o conceito de «nação». Sem cair numa longa dissertação teórica, basta observar que normalmente se entende por «nação» o complexo de indivíduos ligados entre si por uma comunhão de tradições, cultura, língua, etnia, religião, etc., independentemente de

pertencerem à mesma organização estatal (e, por conseguinte, do seu estatuto de cidadãos da mesma). Mas, se assim for, então parece-me evidente que não pode ser nesta acepção que os referidos artigos do Tratado utilizam o termo «povo». De facto, nesse caso seria necessário, por um lado, também incluir nele pessoas que não são cidadãos dos Estados-Membros, dado que na «nação» se integram todos os sujeitos da referida comunhão, ainda que por circunstâncias político-económicas sejam cidadãos de outros Estados. Por outro lado, deveriam ser excluídos os indivíduos (ou até comunidades inteiras!) que não pertencessem à «nação» e, no entanto, fossem cidadãos do Estado (pense-se, por exemplo, nas minorias étnicas e linguísticas). O que, manifestamente e à parte outras considerações, não é o que pretende o Tratado nem o que acontece na prática e julgo que nem sequer é o entendimento do governo demandante.

80. Se se quiser dar um sentido jurídico preciso à expressão «povos dos Estados-Membros reunidos na Comunidade» (do que, para dizer a verdade, duvido) é muito mais plausível considerar que com tal expressão se pretende fazer referência, precisamente, ao conceito de «povo», ou seja, à comunidade de indivíduos organizada politicamente num determinado território e ligada pelo vínculo jurídico da cidadania. Portanto, em princípio, é possível conceber uma sobreposição entre os conceitos de «povo» e de «cidadãos».

81. Com tudo isto, pouco ou nada se disse relativamente ao assunto em análise, ou seja, à delimitação do direito de voto nas eleições europeias. Isto porque não é possível entender que a referida sobreposição se alargue automaticamente, por meio de uma espécie de transposição entre «povo» e «eleitorado», impondo uma coincidência estrita entre os dois conceitos e, conseqüentemente, uma impossibilidade de alargar o segundo para além das fronteiras do primeiro.

82. Haveria muitos fundamentos para afastar esta conclusão. Limito-me, porém, a observar que, se fosse correcta, seria bastante difícil justificar as restrições que, como já se viu, normalmente são impostas em matéria eleitoral, do mesmo modo que no caso inverso seria difícil, senão mesmo impossível, justificar os comportamentos mais generosos por vezes adoptados pelos mesmos Estados-Membros. Isto para não falar do paradoxo de, por um lado, se reconhecer ao Estado uma ampla discricionariedade ao decidir sobre os critérios, limites e modos de atribuição da própria cidadania e, por conseguinte, sobre a dimensão do estatuto de cidadão da União em toda a sua plenitude e, por outro lado, se lhe negar a possibilidade de conceder somente um (talvez o mais importante) dos direitos conexos com aquele estatuto.

83. Se assim for, é de considerar que a coincidência entre «povo/cidadãos» e «eleitorado» não pode ser vista como uma regra absoluta e imprescindível. Tal implica seguramente (como aliás já observei) que, em

princípio, o direito de voto deve ser reconhecido aos cidadãos; mas não implica que esse direito deva ser exercido por todos ou que constitua uma reserva exclusiva destes.

84. Por outras palavras, além de não constituir uma regra absoluta, aquela coincidência pode não existir em ambos os sentidos. É certo que, normalmente, a diferença resulta de uma limitação da classe dos cidadãos que podem invocar o direito em questão, visto que os Estados se preocupam habitualmente (mesmo relativamente aos seus cidadãos) em fixar as condições necessárias para o exercício do direito de voto e, por conseguinte, da pertença ao «corpus eleitoral» (v. *supra* n.º 71, bem como, significativamente, os n.ºs 148 e segs., *infra*, a propósito do processo C-300/04). Todavia, não se pode excluir que, devido a situações nacionais específicas ou a opções políticas do legislador, este se manifeste também no sentido do alargamento da base eleitoral.

85. Isto mesmo é confirmado, como justamente recordaram também o Reino Unido e a Comissão, precisamente pela experiência de alguns Estados-Membros. Embora predomine largamente a tendência para reservar o direito de voto aos cidadãos (com algumas exclusões), não são raros os casos em que, na realidade, o universo eleitoral é definido em termos mais latos.

86. É o que acontece no Reino Unido, por exemplo, onde em todas as eleições podem participar não só os cidadãos britânicos mas também — se forem residentes — os cidadãos irlandeses e os QCCs, ou seja, os cidadãos da Commonwealth aos quais não é exigido qualquer documento ou autorização para entrar e permanecer no Reino Unido ou que possuem tal documento ou uma autorização que lhes permite essa entrada e permanência.

87. Mas também é possível lembrar, a este propósito, os debates em curso (e, por vezes, até as propostas formuladas) em mais de um Estado-Membro relativamente à oportunidade de, em determinadas circunstâncias, se conceder o direito de voto aos estrangeiros (não comunitários) que sejam residentes no Estado há um certo tempo.

88. Tudo isto me leva a considerar que os artigos 189.º e 190.º CE, ao disporem que o Parlamento Europeu é «composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade», embora, por um lado, não pretendam evidentemente (pelas razões antes indicadas) que todos os cidadãos desse Estado tenham efectivamente o direito de votar e de ser eleitos para aquele Parlamento, por outro, não limitam necessariamente esse direito aos cidadãos.

89. Dito isto e passando aos outros argumentos aduzidos pelo Governo espanhol,

devo acrescentar que esta última conclusão não é contraditada, como afirma aquele governo, pelo facto de o n.º 2 do artigo 19.º CE apenas permitir aos «cidadãos da União» votar nas eleições europeias no Estado-Membro onde residem, mesmo que não sejam seus cidadãos. É um regime especial de favor concedido (isso sim) somente aos cidadãos da União e do qual não podem usufruir outras pessoas. Mas isto nada tem a ver com a possibilidade de o Estado permitir que outras pessoas exerçam o direito de voto *no seu território*.

90. Nem mesmo num plano mais geral me parece que o artigo 17.º CE vá contra o aqui sustentado. Como observaram a Comissão e o Governo do Reino Unido, ao dispor que «os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos pelo presente Tratado», este artigo permite reconhecer-lhes uma série de direitos enunciados noutras disposições (em especial, nos artigos 18.º CE a 21.º CE). Porém, isso de forma alguma implica que somente os cidadãos da União possam gozar desses direitos.

91. Aliás, é o que decorre do próprio Tratado, que expressamente alarga alguns desses direitos além do universo dos cidadãos da União. Basta recordar, a título de exemplo, que, nos termos dos artigos 194.º e 195.º CE, é reconhecido a «qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede

estatutária num Estado-Membro» o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu e queixas ao Provedor de Justiça.

«ao maior número possível» de pessoas²⁴ e, portanto, eventualmente aos estrangeiros estabelecidos num determinado Estado²⁵, os quais, como os seus cidadãos, estão eventualmente sujeitos aos actos aprovados pelos órgãos legislativos nacionais e comunitários.

92. O alargamento dos direitos enunciados nos artigos 18.º a 21.º a quem não tem a cidadania da União não é, por isso — como pretende o Governo espanhol — um fenómeno excepcional que «desarticula» o unitarismo do conceito de cidadania. Pelo contrário, o facto de alguns desses direitos, considerados qualificativos da situação jurídica dos cidadãos da União, serem alargados pelo próprio direito comunitário para além do referido limite confirma que tais direitos não constituem necessariamente uma prerrogativa exclusiva dos cidadãos. E não só: também é possível deduzir subseqüentemente que, se em relação a alguns deles é o próprio direito comunitário que procede a esse alargamento, não se pode excluir, em princípio, que outros (como precisamente o direito de voto) possam ser autonomamente conferidos por um Estado-Membro.

d) Quanto às condições do alargamento do direito em causa

94. Posto isto, fica ainda por determinar quem, e em que condições, pode proceder ao eventual alargamento do direito de voto.

95. O Governo espanhol entende que, ainda que fosse admitida, essa faculdade deveria ser da competência exclusiva da Comunidade e decorrer expressamente do próprio Tratado ou de disposições comunitárias de direito derivado. Caso contrário, acrescenta aquele governo, seria possível encontrar na ordem jurídica comunitária umas vinte e cinco regulamentações diferentes sobre a definição do eleitorado do Parlamento Europeu e, portanto, sobre a atribuição de um direito de origem comunitária, como o direito de voto.

93. E isto tanto mais que tal alargamento se afigura coerente com o princípio democrático do sufrágio universal em que a União Europeia assenta. Efectivamente — como antes se viu (v. n.º 69) — esse princípio milita a favor do reconhecimento do direito de voto

24 — Acórdãos, ambos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, referidos na nota 18, Mathieu-Mohin, § 51 e Hirst, § 59.

25 — V. Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale, adoptado pela Comissão Europeia para a Democracia através do Direito do Conselho da Europa (conhecida pela designação de Comissão de Veneza) na sua 52.ª sessão (Veneza, 18-19 de Outubro de 2002) (§ 1) e o correspondente rapport explicatif (§ 1).

96. A meu ver, esta objecção do Governo espanhol também não é convincente. Com efeito, ignora que a alegada diversidade de regulamentações é sobretudo fruto de uma situação por assim dizer legitimada tanto pelo Tratado como pelo legislador comunitário.

97. Como é sabido, o primeiro confiou ao Parlamento Europeu a missão de elaborar um projecto destinado a permitir a sua eleição por sufrágio universal directo «segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros», projecto esse que deveria portanto ter sido aprovado pelo Conselho e recomendado aos Estados-Membros para adopção nos termos das respectivas normas constitucionais (n.º 4 do artigo 190.º CE).

98. Também é sabido que ainda não existe um processo uniforme. O Acto de 1976 relativo à eleição dos representantes no Parlamento Europeu, com as últimas alterações introduzidas pela Decisão 2002/772, seguiu a segunda opção prevista no n.º 4 do artigo 190.º CE, tendo-se limitado a enunciar alguns «princípios comuns»²⁶ relativos, em especial, ao carácter proporcional do voto

(artigo 1.º), à duração da legislatura (artigo 5.º), às incompatibilidades dos eleitos (artigo 7.º), ao período de realização das eleições (artigo 10.º) e ao início do escrutínio (artigo 11.º).

99. Para todos os outros «aspectos não abrangidos» pelo Acto de 1976, os Estados-Membros têm a possibilidade «de aplicarem as suas disposições nacionais» (primeiro considerando da Decisão 2002/772). Nos termos do artigo 8.º, «sob reserva do disposto no presente Acto, o processo eleitoral será regulado, em cada Estado-Membro, pelas disposições nacionais» «que podem eventualmente ter em conta as particularidades de cada Estado-Membro».

100. Daqui resulta que, até agora, não houve nem há coincidência entre os Estados-Membros quanto às regras que definem a titularidade do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu, tal como no que diz respeito ao eleitorado passivo, pois o artigo 7.º do Acto de 1976 enuncia algumas causas de incompatibilidade com o cargo de deputado europeu, remetendo, quanto ao resto, para cada Estado-Membro a indicação de outras eventuais causas de incompatibilidade (mas também de inelegibilidade).

101. Ora, em meu entender, neste contexto e até à eventual aprovação de uma lei eleitoral uniforme, não se pode contestar a um

26 — Na sua versão original, o n.º 3 do artigo 138.º do Tratado não previa expressamente esta segunda opção, limitando-se a dispor que «o Parlamento Europeu elabora projectos destinados a permitir a eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros». No entanto, o Conselho e o Parlamento interpretaram a referida disposição no sentido de permitir a instituição progressiva de um processo uniforme.

Estado-Membro o poder de definir, no que lhe diz respeito, o eleitorado activo das eleições europeias, se necessário ampliando (ou, como veremos, restringindo), relativamente à esfera dos próprios cidadãos e em relação às particularidades da respectiva ordem jurídica, o grupo dos titulares do direito de voto.

e) Quanto aos limites do alargamento do direito de voto

102. Naturalmente, o exercício desse poder não pode ser ilimitado: ou, de um modo geral, porque a eleição do Parlamento Europeu não é questão que diga respeito a um único Estado-Membro, mas interessa e tem reflexos em toda a União; ou ainda, em especial, porque as próprias normas comunitárias até agora referidas consideram claramente «normal» que o direito de voto caiba aos cidadãos da União.

103. Entendo, por isso, que o referido poder só pode ser exercido excepcionalmente e dentro de limites e em condições compatíveis com o direito comunitário. Isto implica que se deve assegurar em todos os casos o respeito pelos princípios gerais da ordem jurídica — tais como, em particular, no caso em apreço, os princípios da racionalidade, da proporcionalidade e da não discriminação —

além, bem entendido, das eventuais previsões comunitárias específicas nesta matéria (como, por exemplo, as resultantes para o Reino Unido do Anexo II do Acto de 1976, a que se referem os n.ºs 112 e segs.)

104. Neste sentido, parece-me compatível com esses princípios excluir a possibilidade de alargar o direito de voto a pessoas que não têm qualquer ligação efectiva com a Comunidade, ainda em coerência com a lógica do sistema e, direi mesmo, de harmonia com as disposições que, como há pouco vimos (n.º 91) precisamente com base neste critério, tornam extensivos a outras pessoas os direitos dos cidadãos.

105. Também creio necessário, sempre em coerência com os critérios acima referidos, limitar o alargamento do direito em questão aos casos em que o mesmo esteja previsto também para as eleições para o Parlamento nacional.

106. É certo que tudo isso não reduzirá as assimetrias resultantes da persistente falta de uma legislação comum completa. Haverá ainda Estados-Membros em que podem votar os estrangeiros residentes e/ou os cidadãos residentes em países terceiros, ao passo que noutros são excluídas uma ou outra ou ambas as possibilidades. Do mesmo

modo que, por outro lado, nalguns Estados-Membros, e noutros não, podem votar ou ser eleitos cidadãos de uma certa idade e podem ser previstas condições específicas de incompatibilidade ou de inelegibilidade.

107. Mas tudo isto, repito, que constitui uma consequência negativa do carácter incompleto da legislação comunitária nesta matéria, não representa todavia, nem num caso nem no outro, uma violação dessa legislação.

108. Por todos estes motivos, considero que os artigos 17.º, 19.º, 189.º e 190.º CE não impedem, em princípio, que o Reino Unido — em conformidade com o previsto para as eleições legislativas nacionais — reconheça o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu aos QCCs, que não são cidadãos do Reino Unido nem de outros Estados-Membros, mas residem no Reino ou num território, como Gibraltar, cujas relações externas são asseguradas pelo Reino Unido.

109. Naturalmente, à luz destas conclusões, cai também a objecção do Governo espanhol segundo o qual na declaração de 1982 o Reino Unido não incluiu os QCCs na categoria de «cidadãos do Reino Unido» na

acepção do direito comunitário²⁷. Isto porque, até aqui, a discussão tem incidido precisamente sobre a atribuição de direito de voto a não cidadãos.

110. Nestas circunstâncias, é possível concluir, quanto a este ponto, que não pode ser aceite a censura da Espanha relativa à ilegalidade do alargamento do direito de voto aos QCCs, por violação dos artigos 17.º, 19.º, 189.º e 190.º CE.

111. Resta ainda determinar se a mesma censura não pode ter fundamento em relação à alegada violação do Anexo II do Acto de 1976. Porém, deste ponto de vista, como já afirmei (v. *supra*, n.º 74), a questão não se coloca nos mesmos termos e na presente acção está estritamente ligada ao segundo motivo de censura da Espanha; passo agora à análise deste segundo motivo de censura.

27 — Na «Nova declaração do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte relativa à definição do termo 'nacionais'» de 1982 (JO 1983, C 23 p. 1), que, a partir de 1 de Janeiro de 1983, substituiu a declaração análoga de 1972 anexa ao Acto final do Tratado relativo à adesão do Reino Unido, esclarece-se que: «No que diz respeito ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, os termos 'nacionais', 'nacionais dos Estados-Membros' ou 'nacionais dos Estados-Membros e dos países e territórios ultramarinos' que figuram no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, no Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica e no Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ou nos actos derivados desses tratados, indicam: a) os cidadãos britânicos; b) os súbditos britânicos na acepção da quarta parte do 'British Nationality Act' de 1981 e que têm direito a residir no Reino Unido, estando por isso isentos do controlo do Reino Unido sobre a imigração; c) os cidadãos das dependências britânicas que adquirem a nacionalidade por força de vínculo com Gibraltar».

3. Quanto ao segundo motivo de censura

112. Com o segundo motivo de censura, a Espanha alega que, ao integrar Gibraltar num círculo eleitoral existente no Reino Unido, o EPRA 2003 violou o Acto de 1976 e a declaração do Governo britânico de 18 de Fevereiro de 2002.

113. A este respeito, o Governo espanhol recorda que, por força do Anexo II, o Reino Unido pode aplicar as disposições do Acto de 1976 relativas à eleição para o Parlamento «apenas no que diz respeito ao Reino Unido» e, por conseguinte, não a Gibraltar, que não é nem alguma vez foi parte daquele reino. Isto não significa que o Reino Unido não deva conformar-se com o acórdão Matthews e organizar as eleições europeias também naquela colónia: no entanto, segundo a Espanha, teria de o fazer segundo as modalidades indicadas pelo próprio governo britânico na declaração de 18 de Fevereiro de 2002, ou seja, «permitindo aos *eleitores* de Gibraltar participar nas eleições para o Parlamento no âmbito de um círculo existente no Reino Unido»²⁸.

114. Por outras palavras, na opinião do governo demandante, para aplicar o acórdão Matthews sem violar o Anexo e a declaração

de 2002, o Reino Unido deveria ter integrado num círculo eleitoral existente não o *território de Gibraltar*, mas apenas os *eleitores de Gibraltar com a cidadania do reino* e deveria tê-lo feito sem envolver no processo eleitoral as autoridades da colónia.

115. Em resumo, segundo o governo demandante, o Reino Unido *não* deveria:

- criar para as eleições europeias um novo círculo eleitoral que liga Gibraltar a um círculo de Inglaterra ou do País de Gales (artigo 9.º EPRA 2003) e que, com isso, incorpora no Reino Unido o território da colónia;
- permitir a votação em Gibraltar (artigo 15.º);
- alargar esse direito aos eleitores que não têm a cidadania do Reino Unido ou de outros Estados-Membros da União (artigo 16.º);
- criar em Gibraltar cadernos eleitorais a cargo de um funcionário local (artigos 13.º e 14.º);

28 — Tradução não oficial. Itálico meu.

— reconhecer competências aos órgãos jurisdicionais de Gibraltar.

tânico fosse obrigado a organizar as eleições europeias também em Gibraltar e tivesse que adoptar a legislação necessária para o efeito.

116. A estas alegações, o Governo do Reino Unido, apoiado neste ponto pela Comissão, contrapõe que o Anexo II do Acto de 1976 deve ser interpretado em conformidade com os direitos fundamentais, tal como garantidos pela CEDH e interpretados pelo Tribunal de Estrasburgo no acórdão *Matthews*. Por outro lado, num regime como o inglês, baseado em círculos eleitorais regionais, só teria sido possível organizar as eleições em Gibraltar (e, conseqüentemente, assegurar o exercício daquele direito) criando um círculo unificado que ligasse a colónia a um círculo eleitoral no Reino Unido. Por este mesmo motivo, acrescenta aquele governo, também foi necessário criar em Gibraltar cadernos eleitorais e admitir a possibilidade de interpor recursos em matéria eleitoral nos órgãos jurisdicionais da colónia. Atribuir semelhantes competências às autoridades que se encontram no Reino Unido, a milhares de quilómetros de distância, era contrário aos requisitos elementares de praticabilidade e de transparência do processo.

118. Nestas circunstâncias, haverá que determinar, em primeiro lugar, se o Reino Unido podia proceder no sentido indicado mesmo sem uma alteração formal do já referido Anexo II. Penso, porém, que a resposta afirmativa a essa interrogação não pode ser posta em dúvida quando se considera a posição privilegiada que é atribuída à protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária.

119. De facto, como é sabido, acolhendo quase à letra uma clara orientação jurisprudencial, já transposta no preâmbulo do Acto Único Europeu, o n.º 2 do artigo F do Tratado da União Europeia (actual n.º 2 do artigo 6.º CE) dispõe que «a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário».

117. Pela minha parte, saliento antes de mais que, no presente processo, não se contesta que, antes do acórdão *Matthews*, o Anexo II acima referido (v. número 113) permitia ao Reino Unido organizar as eleições para o Parlamento Europeu apenas no território do reino. Mas também não se contesta que, na sequência daquele acórdão, o Governo bri-

120. Do mesmo modo, segundo jurisprudência comunitária constante, «os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça, e que,

para este efeito, este último se inspira nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção dos direitos do homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram». Nestas circunstâncias, a CEDH tem um «significado particular»²⁹.

121. Daqui decorre que na ordem jurídica comunitária o respeito dos direitos fundamentais como tal reconhecidos «se impõe» a título *primário* «tanto à Comunidade como aos Estados-Membros»³⁰ e que, portanto, nessa ordem jurídica «não podem ser admitidas [...] medidas incompatíveis com o respeito» de tais direitos³¹.

122. Acrescente-se que isto é particularmente verdade no caso em análise, visto que se parte de uma decisão do Tribunal de Estrasburgo, que apreciou precisamente a questão do direito de voto para o Parlamento Europeu na perspectiva do estatuto de Gibraltar e declarou a existência de «uma violação da Convenção» decorrente do «Anexo ao Acto de 1976, que o Reino Unido subscreveu»³², que consistiu em ter privado

uma cidadã britânica «na sua qualidade de residente em Gibraltar [...] da possibilidade de exprimir a sua opinião sobre a escolha dos membros do Parlamento Europeu»³³.

123. Consequentemente, como em boa medida reconhecem as próprias partes no processo, não obstante o facto de o Anexo II não ter sofrido alterações, o Reino Unido não só podia como era obrigado a adoptar todas as medidas necessárias para garantir o pleno e efectivo respeito daquele direito fundamental.

124. Nestas condições, há que apreciar especificamente a legalidade dessas medidas, à luz dos referidos motivos de censura espanhóis.

125. No meu entender, deste ponto de vista, a legislação inglesa em análise só em parte pode ser avalizada. Parece-me, aliás, coerente com os princípios há pouco recordados e, por conseguinte, legítimos: a criação do círculo unificado, a realização do escrutínio em Gibraltar, o estabelecimento — ainda em Gibraltar — de cadernos eleitorais e, por último, o reconhecimento da possibilidade de interpor recursos em matéria eleitoral nos órgãos jurisdicionais da colónia. Em contrapartida, parece-me ilegal admitir o voto dos QCCs, que não são cidadãos da União.

29 — Acórdão de 14 de Outubro de 2004, Omega, (C-36/02, Colect., p. I-9609, n.º 33). Trata-se de jurisprudência constante: v., entre os mais recentes, os acórdãos de 18 de Junho de 1991, C-260/89, ERT (Colect., p. I-2925, n.º 41); de 6 de Março de 2001, Connolly/Comissão (C-274/99 P, Colect., p. I-1611, n.º 37); de 22 de Outubro de 2002, Roquette Frères (C-94/00, Colect., p. 9011, n.º 25), e de 12 de Junho de 2003, Schmidberger (C-112/00, Colect., p. 5659, n.º 71).

30 — Acórdãos referidos, Schmidberger, n.º 73, Omega, n.º 35.

31 — Acórdãos referidos, Schmidberger, n.º 73; ERT, n.º 41, e de 29 de Maio de 1997, Kremzow (C-299/95, Colect., p. I-2629, n.º 14).

32 — Acórdão Matthews, referido na nota 13, § 33. Tradução não oficial.

33 — Acórdão Matthews, referido na nota 13, § 64. Tradução não oficial.

126. Melhor dizendo: no que diz respeito ao círculo unificado, estou de acordo com o Reino Unido e com a Comissão que, num sistema como o inglês, em que os eleitores votam no quadro de círculos regionais proporcionais, a única solução possível para alargar o voto aos eleitores de Gibraltar seria redefinir um dos círculos eleitorais já existentes no reino, de modo a nele incluir também a colónia. Não podendo — em virtude do exíguo número de eleitores em Gibraltar — criar nesse território um círculo eleitoral autónomo, o Reino Unido não podia fazer outra coisa senão «integrar» a colónia num círculo já existente. O Reino de Espanha não contestou esta hipótese, nem indicou de que alternativa concreta o Reino Unido poderia ter-se socorrido.

127. No que diz respeito às outras medidas inerentes à votação na colónia (estabelecimento de cadernos eleitorais, reconhecimento de competências jurisdicionais, votação no território da colónia), penso que o Reino Unido e a Comissão também têm razão ao observarem que são medidas necessárias para garantir a efectividade do direito de voto. Na verdade, também julgo que o acórdão Matthews não seria correcta e integralmente aplicado se os eleitores fossem obrigados a deslocar-se ao Reino Unido ou a cumprir por correspondência os trâmites relativos ao voto (inscrição nos cadernos eleitorais, votação, eventuais impugnações). A ser assim, o exercício do direito em questão seria excessivamente difícil e oneroso e porventura menos transparente. Por

outro lado, como a Comissão sublinhou, teria sido injustificado impor aos eleitores de Gibraltar a modalidade do voto por correspondência, pois este é geralmente utilizado somente quando não há outras soluções possíveis (no caso, por exemplo, das pessoas hospitalizadas, dos reclusos, dos eleitores residentes no estrangeiro)³⁴.

128. Dito isto, não posso ao invés subscrever a posição do Reino Unido e da Comissão no que diz respeito ao alargamento do direito de voto a pessoas como os QCCs, que não cidadãos do Reino Unido nem de outros Estados-Membros da União. Penso que esse alargamento não foi imposto pela exigência de assegurar o exercício de um direito fundamental e que, portanto, não se justifica uma derrogação do referido Anexo II.

129. Como já antes referi, essa derrogação só pode ser admitida se tiver sido imposta por uma norma hierarquicamente superior, como a referente à protecção de um direito fundamental. Todavia, no presente caso, não estamos em presença de semelhante direito.

34 — Sobre o carácter excepcional do recurso ao voto por correspondência, v. *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* e o correspondente *Rapport explicatif* (§ 38), referido na nota 24.

130. De facto, como procurei demonstrar, é verdade que a evolução dos regimes democráticos modernos permite, em determinadas condições, alargar a concessão dos direitos de participação política aos estrangeiros estabelecidos no Estado (v. *supra*, n.º 93). Mas também é verdade que essa medida é fruto de uma livre opção política até agora pouco frequente na prática dos Estados-Membros. Nestas condições, a exclusão dos cidadãos de Estados terceiros do direito de voto pode ser legitimamente prevista na legislação nacional em matéria eleitoral, sem que tal provoque, como já recordei, qualquer risco de conflito com a CEDH³⁵.

131. Daqui resulta que, se, pelas razões várias vezes indicadas, esta última impõe a participação dos cidadãos da União nas eleições para o Parlamento Europeu organizadas em Gibraltar, permitindo neste ponto derogar o Anexo II, o mesmo não se pode dizer quanto à participação dos QCCs que têm a cidadania de países terceiros. Na verdade, relativamente a estes, o referido Anexo mantém a sua proibição, tornando ilegal a disposição da lei inglesa que admite essa participação.

132. Por este motivo, entendo que o segundo motivo de censura da Espanha deve

ser acolhido na parte em que alega a ilegalidade, por violação do Anexo II, do reconhecimento do direito de voto em Gibraltar aos QCCs que não são cidadãos do Reino Unido ou de outros Estados-Membros da União (artigo 16.º, n.ºs 1 e 5, EPRA 2003).

133. Nestas circunstâncias, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que, tendo reconhecido aos QCCs, que não são cidadãos do Reino Unido nem de outros Estados-Membros da União, o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu em Gibraltar (artigo 16.º, n.ºs 1 e 5, EPRA 2003), o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Anexo II do Acto de 1976.

C — Processo C-300/04

1. Introdução

134. Como já assinalai, o processo prejudicial C-300/04 também diz respeito à questão do direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu. Tem a ver com as disposições especiais da legislação neerlandesa que reconhecem o direito de voto às

35 — A este propósito, v. *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale*, (§1), n.º 1, alínea b) e o correspondente *rapport explicatif* (§1), n.º 1, alínea b), referido na nota 24.

peçoas que têm a cidadania nacional consoante a parte do Estado em que fixaram residência.

135. Como acima se viu (v. n.ºs 26 e 27), a organização constitucional do Reino dos Países Baixos apresenta duas especificidades: por um lado, a articulação do reino em três entidades estaduais que são os Países Baixos, as Antilhas neerlandesas e Aruba; por outro, a previsão de uma única cidadania indivisa, que é precisamente a neerlandesa.

136. Estas especificidades reflectem-se no reconhecimento do direito de voto aos cidadãos. Nos termos da lei neerlandesa, só podem participar na eleição para o Parlamento dos Países Baixos os cidadãos neerlandeses residentes nos Países Baixos ou em Estados terceiros, mas não os que residem nas Antilhas neerlandesas ou em Aruba³⁶ (artigos B1, primeiro e segundo parágrafos). A mesma regra é aplicável às eleições europeias, na medida em que a estas só são admitidos os que têm o direito de votar nas eleições legislativas dos Países Baixos [artigo Y3, alínea a].

137. Precisamente ao abrigo dessas previsões, os recorrentes G. Eman e

O. B. Sevinger, cidadãos neerlandeses residentes em Aruba, não foram inscritos nos cadernos eleitorais e, portanto, foram impedidos de participar nas eleições europeias de Junho de 2004. No âmbito do processo resultante desta exclusão, o Nederlandse Raad van State decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

- «1. A Parte II do Tratado é aplicável a pessoas que têm a nacionalidade de um Estado-Membro e que residem ou que têm domicílio num território pertencente aos PTU na acepção do artigo 299.º, n.º 3, CE e que mantêm relações especiais com esse Estado-Membro?
2. Em caso de resposta negativa, os Estados-Membros podem, à luz do disposto no artigo 17.º, n.º 1, segundo período, CE, conceder a sua nacionalidade às pessoas que residem ou têm domicílio nos PTU na acepção do artigo 299.º, n.º 3, CE?
3. O artigo 19.º, n.º 2, CE, lido em conjugação com os artigos 189.º [CE] e 190.º, n.º 1, CE, deve ser interpretado no sentido de que — sem prejuízo das excepções, não raras, previstas nos regimes jurídicos nacionais relacionadas nomeadamente com a privação do direito de voto ligada a uma condenação penal ou a uma incapacidade civil — a qualidade de cidadão da União implica,

³⁶ — A menos que tenham residido por menos dez anos nos Países Baixos ou trabalhem na função pública.

sem mais, o direito de eleger e de ser eleito para o Parlamento Europeu, mesmo no caso de as pessoas residirem ou terem domicílio nos PTU?

algumas delas não me parece clara e deixa algumas dúvidas quanto ao seu alcance efectivo.

4. Os artigos 17.º [CE] e 19.º, n.º 2, CE, lidos conjugadamente e considerados à luz do artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Protocolo [n.º 1 da CEDH], de acordo com a interpretação que lhe é dada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, opõem-se a que pessoas que não são cidadãos da União tenham o direito de eleger e de ser eleitas para o Parlamento Europeu?

139. Não me refiro à primeira questão, com a qual o Raad van State pergunta claramente se a Parte II do Tratado é aplicável a pessoas que têm a nacionalidade de um Estado-Membro e residem ou têm domicílio num território ultramarino que mantém relações especiais com o referido Estado.

5. O direito comunitário estabelece requisitos quanto à natureza do restabelecimento da situação jurídica [rechtshertstel], no caso de o órgão jurisdicional nacional decidir — também com base nas respostas dadas pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias às questões *supra* — que foi ilegal, relativamente às eleições que se realizaram em 10 de Junho de 2004, a não inscrição nos cadernos eleitorais daqueles que residem ou têm domicílio nas Antilhas Neerlandesas e em Aruba e que possuem a nacionalidade neerlandesa?»

140. Imediatamente a seguir, o órgão jurisdicional neerlandês pergunta se, no caso de a resposta a essa questão ser negativa (por conseguinte, literalmente, caso se considere que a Parte II do Tratado *não* se aplica às pessoas indicadas), o Estado pode conceder a sua nacionalidade às pessoas que residem ou têm domicílio num território do tipo indicado (segunda questão).

2. Quanto às quatro primeiras questões

138. Antes de proceder à análise destas questões, devo referir que a formulação de

141. Ora, a menos que tenha entendido mal, penso que das duas, uma. Ou a questão se refere, como pareceria, às pessoas que se encontram na situação descrita na primeira questão e, nesse caso, não se descortina a sua utilidade, porque essas pessoas já têm a nacionalidade do Estado em causa. Ou então, apesar do modo como está formulada, a questão refere-se a pessoas que, embora residentes no mencionado território, não têm a nacionalidade desse Estado, pergun-

tando então se essa nacionalidade pode ser-lhes concedida conjuntamente com os consequentes direitos previstos na Parte II do Tratado. Contudo, se assim fosse, pergunto-me o que é que a questão tem a ver com o caso em análise, uma vez que nos ocupamos de pessoas que já têm essa nacionalidade.

Países Baixos (ou melhor, num território que faz parte deste reino), ou seja, pessoas *que residem no Estado de que são cidadãos*. Essas pessoas não necessitam de invocar essa norma, pelo que não se vê a utilidade da questão.

142. Também me parece pouco clara a terceira questão, com a qual o Raad van State pretende saber se o n.º 2 do artigo 19.º CE, lido em conjugação com o artigo 189.º e com o n.º 1 do artigo 190.º CE deve ser interpretado no sentido de que a qualidade de cidadão da União residente num PTU implica o direito de voto e a elegibilidade para o Parlamento Europeu.

144. Também me parece irrelevante a quarta questão com a qual o órgão jurisdicional neerlandês pretende saber se os artigos 17.º e 19.º, n.º 2, CE lidos em conjugação com o artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH, obstam ao reconhecimento do direito de voto e à elegibilidade para o Parlamento Europeu a pessoas que *não são cidadãos da União*. Ora, como já foi salientado e como também observaram o Governo neerlandês e a Comissão, no caso em apreço as pessoas que pedem o reconhecimento do direito de votar nas eleições europeias têm a cidadania neerlandesa e, por conseguinte, são cidadãos da União. Para resolver o processo principal desencadeado por essas pessoas não é portanto necessário esclarecer se esse direito pode ser eventualmente atribuído também a não cidadãos³⁷.

143. Com efeito, como salientaram também os Governos neerlandês, francês e britânico, o artigo 19.º, n.º 2, CE, não é relevante no caso em apreço. De facto, já recordei que essa disposição reconhece a «*todos os cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não são cidadãos*» o direito de serem eleitores e elegíveis nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro em que residem, nas mesmas condições que os cidadãos desse Estado. Porém, no processo em análise, quem reclama o direito de voto são cidadãos neerlandeses que residem no Reino dos

145. Na realidade, para além das dúvidas aqui formuladas, há um problema que decorre claramente do despacho de reenvio e relativamente ao qual há que dar uma

37 — Já antes me manifestei sobre este problema, no âmbito da análise da primeira crítica suscitada pelo Governo espanhol no processo C-145/04 (v. n.º 62 e segs., *supra*).

resposta ao órgão jurisdicional neerlandês. O Tribunal de Justiça deve esclarecer se um Estado-Membro que reconhece o direito de voto nas eleições nacionais e, implicitamente, nas europeias aos seus cidadãos residentes no território europeu do Estado (e também aos residentes em países terceiros) pode recusar esse direito aos seus próprios cidadãos residentes numa parte do Estado que constitui um território ultramarino associado à Comunidade.

Estados-Membros de ampliarem o número dos titulares do direito em questão e de admitirem a votar também os cidadãos de países terceiros (v. *supra*, n.ºs 72 a 107). No caso presente, há antes que perguntar se e em que condições os Estados-Membros podem, ao invés e a título excepcional, limitar a titularidade do direito em questão, excluindo algumas categorias dos próprios cidadãos.

146. Assim definida a questão central, observe-se, antes de mais, com referência à primeira interrogação, que as pessoas que têm a cidadania de um Estado-Membro são cidadãos da União e gozam portanto, em princípio e independentemente do lugar onde residam, de todos os direitos que o direito comunitário lhes confere, incluindo naturalmente os enunciados na Parte II do Tratado.

149. Pelas razões que seguidamente passo a expor, penso que também neste caso a resposta deve ser afirmativa.

147. Entre esses direitos, como mais acima procurei demonstrar no âmbito da análise do processo C-145/04 (v. *supra*, n.ºs 67 a 71), inclui-se o de votar nas eleições para o Parlamento Europeu; os cidadãos dos Estados-Membros e, por conseguinte, os cidadãos da União devem em princípio ser considerados titulares desse direito por força do direito comunitário.

150. Parto da premissa, em que julgo não estar só, de que o Tratado não retirou aos Estados-Membros o poder de determinarem o âmbito da sua cidadania; pelo contrário, «nos termos do direito internacional» mantêm essa competência que deve ser exercida «no respeito pelo direito comunitário»³⁸. Nestes termos, sempre que no Tratado se faz referência aos «cidadãos dos Estados-Membros» a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade deste ou daquele Estado-Membro e, por consequência, a cidadania da União não pode ser, pelo menos no estado actual do direito comunitário, definida com base em critérios autónomos desse direito,

148. Ainda na discussão daquele processo procurei demonstrar que, dentro de certos limites e em determinadas condições, a ordem jurídica comunitária não impede os

38 — Acórdãos de 7 de Julho de 1991, Micheletti e o. (C-369/90, Colect., p. I-4239, n.º 10); de 20 de Fevereiro de 2001, Kaur (C-192/99, Colect., p. I-1237, n.º 19), e de 19 de Outubro de 2004, C-200/02, Zhu e Chen (Colect., p. I-9925, n.º 37).

pois depende «exclusivamente» das disposições do «direito nacional desse Estado [interessado]» que podem eventualmente ser modificadas com o tempo³⁹.

151. Nestes termos, quando declara que «é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro» e que «os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no (...) Tratado», o artigo 17.º mais não faz do que remeter para a legislação interna dos Estados-Membros a definição do âmbito subjectivo da cidadania da União. Por outras palavras, a ordem jurídica comunitária dá como pressuposta essa legislação e como tal assume-a para efeitos da definição dos titulares da cidadania da União.

152. Todavia, vendo bem, essa remissão não diz respeito unicamente à delimitação do estatuto de cidadão da União, mas também à eventual articulação dos direitos correspondentes a esse estatuto. Isto no sentido de que a remissão para a legislação nacional pertinente deve fazer-se não só para se determinar se uma pessoa tem a cidadania da União, mas também para verificar se, em conformidade com o que a ordem jurídica nacional eventualmente prevê, a referida pessoa goza de todos os direitos inerentes a esse estatuto.

153. Por outras palavras, é de considerar que, quando a legislação de um Estado-Membro institui limites aos direitos de cidadania com base em critérios objectivos (ligados, por exemplo e como no presente caso, à estrutura constitucional do Estado), a ordem jurídica comunitária — sem prejuízo do respeito pelos seus princípios fundamentais — assume essas limitações também com o fim de integrar os direitos conexos com a cidadania da União.

154. No caso em apreço, isto significa que o direito comunitário assume como pressuposto não só as opções do Reino dos Países Baixos relativas à atribuição da sua cidadania, mas também as articulações internas com os direitos dele derivados que esse Estado decidiu efectuar em razão das relações especiais que o ligam aos territórios de Aruba e das Antilhas neerlandesas. Com efeito, esse Estado poderia ter atribuído a cidadania somente aos cidadãos metropolitanos ou tê-la articulado posteriormente e de modos diversos entre estes e os habitantes dos PTU. Contudo, por motivos relacionados com o âmbito da sua soberania, decidiu criar uma cidadania formalmente indivisa, mas na realidade diferenciada quanto ao exercício dos direitos conexos (entre os quais o direito de voto, tanto a nível nacional como comunitário).

155. O direito comunitário não pode deixar de reconhecer essa realidade do estatuto de cidadão daquele Estado. Tanto mais que tal realidade não se traduz em restrições ao exercício (apenas) dos direitos conferidos

39 — Declaração n.º 2 relativa à nacionalidade de um Estado-Membro, anexa ao Tratado de Maastricht.

pelo direito comunitário, mas transpõe exactamente as limitações existentes no plano nacional.

156. Por outro lado, lembro que o próprio Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu que o direito de voto pode ser limitado a «grupos ou categorias da população», na condição de as limitações previstas se destinarem a prosseguir um objectivo legítimo através de meios proporcionais e de não reduzirem os direitos em questão «ao ponto de prejudicar a sua substância, privando-os da sua efectividade»⁴⁰.

157. Em especial, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem determinou que os Estados contratantes podem optar pelo critério da residência para definir os titulares do direito de voto e, por conseguinte, reconhecer esse direito somente às «pessoas que apresentem laços suficientemente estreitos ou permanentes com o país»⁴¹. A este respeito, salientou que a possibilidade de excluir os não residentes se justifica por várias «razões», entre as quais a de um cidadão não residente «não ser directamente visado pelos actos dos órgãos políticos» a eleger e de, mais em geral, relativamente aos residentes, de «ser menos directa ou frequentemente afectado pelos problemas quotidianos [...] do país»⁴².

158. Ora, a meu ver, as limitações introduzidas pela lei eleitoral neerlandesa são, em princípio, coerentes com essas indicações. Com efeito, a referida lei associa o direito de voto ao critério da residência dos cidadãos neerlandeses, excluindo das eleições (dos Países Baixos e, por consequência, das europeias) os residentes numa parte do reino (Aruba e Antilhas neerlandesas) não directamente abrangida pelos actos aprovados pela assembleia a eleger, ou seja, o Parlamento dos Países Baixos e o Parlamento Europeu.

159. Diverso entendimento tem G. Eman. De facto, sustentou em audiência que Aruba está sujeita aos actos adoptados com o contributo do Parlamento Europeu, na medida em que — se bem entendi — o legislador local se inspira nesses actos quando deve aprovar leis destinadas a vigorar na ilha. Ainda se bem entendi, é o que terá acontecido, por exemplo, em matéria de aforro. Neste sector, o legislador de Aruba terá deliberadamente tomado a legislação comunitária como modelo da local pelo que, ainda que indirectamente, aquela será de algum modo aplicada nesse território. Em consequência, o Parlamento Europeu deveria ser considerado parte do «órgão legislativo» de Aruba, em cujas eleições, de acordo do artigo 3.º do Protocolo n.º 1 adicional à CEDH, também deveriam participar os cidadãos neerlandeses residentes na ilha.

40 — Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Hirst, referido na nota 18, § 62. Tradução não oficial.

41 — Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Hilde/Lichtenstein, n.º 31981/96, CEDH 1999-VI; acórdãos de 19 de Outubro de 2004, Melnitchenko/Ucrânia, n.º 17707/02, § 56, CEDH 2004-X e Hirst, referido na nota 18, § 62. Tradução não oficial.

42 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão Melnitchenko, referido na nota 40, § 56.

160. Em minha opinião, esta tese não pode ter acolhimento.

161. Limito-me a recordar que, no acórdão *Matthews*, o Tribunal de Estrasburgo determinou que, para o Parlamento Europeu ser considerado um «órgão legislativo» relativamente a um dado território não basta que nesse território os actos aprovados com o contributo fundamental do Parlamento tenham um impacto meramente indirecto, como seria o caso das disposições comunitárias em Aruba. Pelo contrário, é necessário (como no caso de Gibraltar) que, no território em questão, as referidas medidas manifestem «directamente» «o seu efeito» e «afectem a população» local do mesmo modo que as adoptadas pela assembleia legislativa local⁴³.

162. Ora, não há actos do Parlamento Europeu que produzam efeitos deste género em Aruba. Como justamente recordaram a Comissão e os Governos neerlandês e do Reino Unido, do ponto de vista do direito comunitário Aruba é um território ultramarino ao qual, em regra, não se aplicam nem as disposições do Tratado nem as de direito derivado⁴⁴, sejam ou não adoptadas com o contributo fundamental do Parlamento

Europeu. Nos termos do n.º 3 do artigo 299.º CE, só são aplicáveis àquela ilha as disposições da parte IV do Tratado que definem um regime especial de associação dos PTU com a Comunidade (artigos 182.º a 188.º CE), bem como as medidas específicas que o Conselho tomou para regulamentar as modalidades e o processo dessa associação (v. artigo 187.º)⁴⁵.

163. Das considerações acima expostas decorre que, atendendo à sua organização constitucional específica, um Estado-Membro pode — em princípio — reconhecer o direito de voto nas eleições nacionais e, implicitamente, nas eleições europeias aos seus cidadãos residentes no território europeu do Estado e, por outro lado, negar esse direito aos seus cidadãos residentes numa parte do Estado que constitui um território ultramarino associado à Comunidade.

164. Dito isto, devo todavia concordar com a Comissão que a legislação neerlandesa em análise suscita também um problema de compatibilidade com o direito comunitário. Aquela legislação presta-se a configurar uma violação de um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária, ou seja o princípio da igualdade, segundo o qual, como

43 — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão *Matthews*, referido na nota 13, § 34 e 64. Tradução não oficial.

44 — Acórdãos de 12 de Fevereiro de 1992, *Leplat* (C-260/90, *Colect.*, p. 1-643, n.º 10), e de 22 de Novembro de 2001, *Países Baixos/Conselho* (C-110/97, *Colect.*, p. 1-8763, n.º 49).

45 — V. decisão 2001/822/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2001, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia («Decisão de Associação Ultramarina») (JO L 314, p. 1).

é sabido, deve ser garantido aos cidadãos da União «que [...] se encontrem na mesma situação obter [...] o mesmo tratamento jurídico»⁴⁶, salvo se o tratamento diferente «se justificar por razões objectivas»⁴⁷.

165. De facto, vendo bem, a referida legislação reconhece o direito de voto nas eleições europeias não só aos cidadãos neerlandeses residentes nos Países Baixos mas também aos residentes em países terceiros, negando-o apenas aos que residem em Aruba e nas Antilhas neerlandesas. Desse modo, reconhece esse direito aos cidadãos neerlandeses residentes em Estados terceiros relativamente aos Países Baixos e à Comunidade, mas nega-o aos que residem nas referidas ilhas, muito embora se encontrem na mesma situação dos outros (são também cidadãos neerlandeses que residem fora dos Países Baixos) e possam invocar o facto de serem residentes em territórios que mantêm relações especiais com os Países Baixos e a Comunidade.

166. Além disso, da legislação neerlandesa decorre uma consequência verdadeiramente paradoxal. Com efeito, como o próprio governo neerlandês reconheceu em audiência, embora por um lado essa legislação negue o direito de voto aos cidadãos

neerlandeses que residem em Aruba e nas Antilhas neerlandesas, por outro lado atribui-lhes o mesmo direito se deixarem essas ilhas e fixarem residência num Estado terceiro. Assim, por exemplo, um habitante de Aruba que permaneça na ilha não pode votar nas eleições para o Parlamento Europeu; mas já poderá fazê-lo se se transferir com carácter definitivo para um país terceiro.

167. Nestas condições, não penso que seja possível invocar, como justificação para a referida disparidade de tratamento, o facto de o legislador neerlandês visar salvaguardar o direito de voto para os cidadãos neerlandeses que, tendo embora abandonado os Países Baixos, poderiam posteriormente querer regressar. Esta justificação concilia-se mal com o facto de esse direito ser garantido aos cidadãos neerlandeses originários de Aruba que *nunca* se deslocaram à Europa mas que têm residência estável num país terceiro. Assim, não se percebe por que razão devem ser excluídos do direito em questão apenas os cidadãos neerlandeses que continuam a residir na ilha.

168. À luz das considerações acima expostas, julgo poder concluir que o direito comunitário, em especial o princípio geral da igualdade, obsta a que um Estado-Membro, que reconhece aos seus próprios cidadãos residentes no território europeu desse Estado e residentes em países terceiros o direito de voto nas eleições nacionais e, por reflexo, nas eleições europeias, recuse aos

46 — Acórdãos de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 31); e de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 28).

47 — Acórdãos de 29 de Junho de 1995, SCAC/Asipo (C-56/94, Colect., p. I-1769, n.º 27); de 17 de Abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Colect., p. I-1961, n.º 35); de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o. (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 61), e de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39).

seus cidadãos residentes na parte do Estado que é um território ultramarino associado à Comunidade — sem justificação objectiva — o direito de votar nas eleições para o Parlamento Europeu.

3. Quanto à quinta questão

169. Por último, com a quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se o direito comunitário estabelece condições no que respeita à «reposição» da situação jurídica de uma pessoa que, por força de uma disposição nacional contrária ao direito comunitário, não foi inscrita nos cadernos eleitorais e, por isso, foi impedida de participar nas eleições para o Parlamento Europeu.

170. Nesta matéria, confesso que tenho dificuldade em perceber a que se refere o Raad van State neerlandês quando fala em «reposição» da situação anterior. Pergunto-me, em especial, se tem em mente um eventual ressarcimento de danos morais, a correcção dos resultados eleitorais, a repetição das eleições ou outra coisa.

171. Em todo o caso, na falta de regulamentação comunitária na matéria, concordo com a Comissão e com o Governo neerlandês que a regulamentação das possíveis soluções para

a alegada ilegalidade da legislação nacional se insere nas que cabem à legislação dos Estados-Membros.

172. Isto todavia com as conhecidas limitações que o Tribunal de Justiça já impôs com vista a garantir direitos fundados em normas comunitárias. É necessário que tal regulamentação respeite os princípios da equivalência (as garantias «não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a acções judiciais similares de natureza interna») e da efectividade da protecção jurisdicional (que não deve sofrer limitações «que tornem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício» do direito)⁴⁸.

173. Com base nestas premissas, entendo portanto que se deve responder ao órgão jurisdicional de reenvio que, na falta de regulamentação comunitária, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro definir as vias legais para a reposição da situação jurídica de uma pessoa que, por força de uma disposição nacional contrária ao direito comunitário, não foi inscrita nos cadernos eleitorais e, portanto, se viu impe-

48 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Colect., p. I-4599, n.º 12). No mesmo sentido, v. ainda acórdãos de 16 de Setembro de 1976, Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland (33/76, Colect., p. 813, n.º 5) e Comet/Produktschap voor Siergerwassen (45/76, Recueil, p. 2043, Colect., p. 835, n.ºs 12-16); de 27 de Fevereiro de 1980, Just (68/79, Recueil, p. 501, n.º 25); de 9 de Novembro de 1983, Amministrazione delle finanze dello Stato/San Giorgio (199/82, Recueil, p. 3595, n.º 14); de 25 de Fevereiro de 1988, Bianco e Girard (331/85, 376/85 e 378/85, Colect., p. 1099, n.º 12); de 24 de Maio de 1988, Comissão (Itália) (104/86, Colect., p. 1799, n.º 7); de 14 de Julho de 1988, Jeunehomme e o./Estado belga (123/87 e 330/87, Colect., p. 4517, n.º 17); de 9 de Junho de 1992, Comissão/Espanha (C-96/91, Colect., p. I-3789, n.º 12).

didada de participar nas eleições para o Parlamento Europeu. Essas vias legais devem respeitar os princípios da equivalência e da efectividade.

vencidos no processo C-145/04, parece-me justo propor que, nos termos do artigo 69.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

IV — Quanto às despesas no processo C-145/04

174. Como penso que o Reino de Espanha e o Reino Unido são ambos parcialmente

175. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, também a Comissão, que interveio no processo, deve suportar as suas próprias despesas.

V — Conclusões

176. Pelos fundamentos expostos, proponho que o Tribunal de Justiça decida:

— no processo C-145/04, que:

«1) Ao reconhecer a pessoas como os Qualifying Commonwealth Citizens, que não são cidadãos do Reino Unido nem de outros Estados-Membros da União, o direito de votarem nas eleições para o Parlamento Europeu em Gibraltar [artigo 16.º, n.ºs 1 e 5, do European Parliament (Representation) Act 2003], o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Anexo II da decisão dos representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho, 76/787/CECA, CEE, Euratom, de 20 de Setembro, «Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo».

- 2) Quanto ao restante, a acção é julgada improcedente.
- 3) O Reino de Espanha e o Reino Unido suportarão as respectivas despesas.
- 4) A Comissão suportará as suas próprias despesas».

— no processo C-300/04, que:

- «1) O direito comunitário, em especial o princípio geral da igualdade, obsta a que um Estado-Membro, que reconhece aos seus próprios cidadãos residentes no território europeu desse Estado e residentes em países terceiros o direito de voto nas eleições nacionais e, por reflexo, nas eleições europeias, recuse aos seus cidadãos residentes na parte do Estado que é um território ultramarino associado à Comunidade — sem justificação objectiva — o direito de votar nas eleições para o Parlamento Europeu.
- 2) Na falta de regulamentação comunitária, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro definir as vias legais para a reposição da situação jurídica de uma pessoa que, por força de uma disposição nacional contrária ao direito comunitário, não foi inscrita nos cadernos eleitorais e, portanto, se viu impedida de participar nas eleições para o Parlamento Europeu. Essas vias legais devem respeitar os princípios da equivalência e da efectividade».