



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 26 de novembro de 2021  
(OR. en)

14369/21

AG 107  
INST 428  
PE 116  
FREMP 281  
DATAPROTECT 273  
DISINFO 40  
CONSOM 275  
MI 896  
COMPET 869  
TELECOM 442  
AUDIO 113

#### NOTA DE ENVIO

---

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	25 de novembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretário-geral do Conselho da União Europeia

---

n.º doc. Com.:	COM(2021) 730 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Proteger a integridade das eleições e promover a participação democrática

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 730 final.

Anexo: COM(2021) 730 final



Bruxelas, 25.11.2021  
COM(2021) 730 final

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

**Proteger a integridade das eleições e promover a participação democrática**

## **1. Introdução**

Numa democracia saudável e próspera, os cidadãos podem expressar livremente os seus pontos de vista e obter informação de fontes transparentes e pluralistas. Participam no debate público e nas eleições, podendo assim efetivamente determinar o seu futuro. Estes direitos tão duramente conquistados constituem a pedra angular de qualquer democracia e estão no cerne da União Europeia. A democracia tem de ser cultivada e protegida. Tanto o sistema democrático como os direitos dos eleitores individuais enfrentam ameaças, que podem ir desde interferências opacas (nacionais e estrangeiras) e desinformação a obstáculos práticos que, por exemplo, impedem de votar os cidadãos da UE que residem em países da UE diferentes dos da sua origem.

No passado, os candidatos políticos faziam as suas campanhas principalmente através da angariação porta a porta e de comícios, bem como da distribuição de panfletos e de entrevistas televisivas e radiofónicas. A existência de regras claras garantia a responsabilização e a transparência da propaganda política a nível nacional. A título de exemplo, as regras relativas ao tempo de antena radiofónico ou à responsabilidade pelo material impresso, bem como os principais intervenientes, nomeadamente os partidos políticos, podiam ser claramente identificados. Além disso, o debate político e os intervenientes eram essencialmente de natureza nacional.

A transição digital veio alterar este panorama ao proporcionar meios inéditos não só para chegar às pessoas – incluindo as que residem no estrangeiro –, mas também para adaptar as mensagens aos seus interesses pessoais e defender ideias para além das fronteiras tradicionais. As ferramentas digitais vieram também esbater a linha entre informação genuína e campanha política e abriram a porta a novas técnicas intrusivas e opacas de direcionamento e amplificação destinadas a influenciar os eleitores de forma dissimulada. Estes desenvolvimentos reduzem a exposição individual à pluralidade de pontos de vista, fragmentam o debate democrático e aumentam o risco de manipulação. Uma série de novos intervenientes, desde as plataformas em linha até às redes sociais, passando pelas empresas de tratamento de dados, desempenham agora um papel importante na campanha política. Esta evolução deu origem a uma série de problemas, desde a utilização abusiva dos dados dos cidadãos até à incapacidade ou falta de vontade das plataformas em linha para aplicar políticas de combate à desinformação. Quem presta serviços neste contexto difícil enfrenta obstáculos, incluindo a insegurança jurídica. Tendo em conta as atuais previsões, que apontam para o aumento do mercado da propaganda política em linha, os problemas identificados tenderão a agravar-se com o tempo se a situação continuar por resolver.

A União Europeia, juntamente com os seus Estados-Membros, tem a responsabilidade de proteger e defender os direitos eleitorais e políticos dos seus cidadãos e de reforçar os princípios do debate democrático, bem como de proporcionar um quadro jurídico claro e previsível para estas atividades. Há que resolver os problemas criados pela fragmentação e obsolescência da regulamentação do debate democrático. Tal é especialmente importante, na

medida em que grande parte da atividade e muitos dos desafios que se levantam têm, cada vez mais, uma natureza transfronteiriça.

Ao mesmo tempo, a União Europeia não está apenas preocupada com a proteção da democracia dentro das suas fronteiras, mas também no estrangeiro, através da sua ação externa. Uma vez que a pressão sobre a democracia está a aumentar a nível mundial, o pacote de medidas proposto está em sinergia com os importantes esforços envidados pela União Europeia a nível externo. Este pacote poderá contribuir para as ações da União Europeia destinadas a proteger, inspirar e apoiar as democracias em todo o mundo – estas enfrentam desafios comuns e têm um interesse comum em colaborar para lhes dar resposta.

Em 2018, a Comissão já tinha adotado um pacote eleitoral<sup>1</sup> contendo uma série de disposições que estabelecem medidas para lidar com o tratamento de dados pessoais nas eleições, divulgar as melhores práticas em matéria de prevenção da desinformação e dos ciberataques e promover a transparência e a responsabilização em linha no processo eleitoral europeu, bem para como reforçar a cooperação<sup>2</sup>. As regras aplicáveis aos partidos políticos europeus e às fundações políticas europeias foram igualmente atualizadas.

Desde então, a experiência das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e das eleições nacionais nos Estados-Membros demonstraram que a forma como os intervenientes políticos comunicam com o seu eleitorado sofreu novamente alterações significativas. O debate político migrou ainda mais para a Internet e para as redes sociais. As plataformas na Internet desempenham um papel crucial na forma como os cidadãos formam, exprimem e debatem as suas opiniões<sup>3</sup>. Os ajustamentos exigidos pela pandemia de COVID-19 também vieram reforçar estas tendências, graças ao aumento da utilização de serviços em linha. Estas mudanças proporcionam novas oportunidades para que o debate democrático prospere, mas por outro lado acarretam novas ameaças ao sistema democrático<sup>4</sup> e ao mercado interno, também elas de natureza híbrida.

Embora as medidas propostas em 2018 continuem a ser pertinentes, são necessárias novas reformas. Algumas dessas medidas eram apenas recomendações e não foram aplicadas de forma sistemática<sup>5</sup>. Os dados disponíveis mostram que as regras em vigor podem ser contornadas.

---

<sup>1</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Garantir eleições europeias livres e justas - Uma contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes em Salzburgo, de 19 a 20 de setembro de 2018, COM(2018)637.

<sup>2</sup> Consequentemente, a Rede Europeia de Cooperação para as Eleições foi criada como um fórum em que as administrações dos Estados-Membros responsáveis pelas eleições podem partilhar experiências sobre a forma de garantir que as eleições estão livres de interferências nos seus países.

<sup>3</sup> A título de exemplo, estatísticas recentes sobre fontes de notícias nos países europeus em 2020 mostram que as fontes televisivas e em linha (incluindo as redes sociais) foram as mais populares em todos os países investigados <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

<sup>4</sup> Por exemplo, durante a pandemia de COVID-19, verificou-se a propagação em linha de uma enorme vaga de desinformação — ver a Comunicação «Combater a desinformação sobre a COVID-19».

<sup>5</sup> Ver o relatório publicado pela Comissão em 19 de junho de 2020 sobre as eleições de 2019 para o Parlamento Europeu, COM(2020) 252 final.

Durante as eleições de 2019 para o Parlamento Europeu, os partidos políticos europeus depararam-se com dificuldades quando tentaram fazer campanha além-fronteiras e o Parlamento Europeu apelou a uma reforma<sup>6</sup>. Por outro lado, a rápida transição do debate político para o ambiente em linha estimulou o crescimento do mercado da propaganda política em linha, que levou os intervenientes políticos europeus a gastar 23 milhões de EUR nas eleições de 2019 para o Parlamento Europeu<sup>7</sup>. Os cidadãos da UE também se depararam com obstáculos ao exercício do seu direito de voto noutros Estados-Membros, tanto nas eleições para o Parlamento Europeu como nas eleições autárquicas.

Com a transição digital em curso, os cidadãos, incluindo as gerações mais jovens, têm de ser capazes de distinguir os factos da ficção e de participar em debates abertos, sem desinformação, interferência ilícita, intimidação e manipulação. Tem de ser claro para todos que estão a receber conteúdos políticos e quem os enviou. Tem de haver uma verdadeira transparência para permitir o escrutínio público e a responsabilização dos intervenientes relevantes e para refletir a inclusividade e a diversidade das nossas sociedades.

Estes desafios exigem um novo esforço para reforçar a confiança nos nossos sistemas democráticos. A proteção de eleições livres e justas é uma prioridade política desta Comissão. O plano de ação para a democracia europeia (EDAP) define as medidas que a Comissão tenciona tomar para reforçar a democracia<sup>8</sup>, com base na experiência adquirida com as eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e nos trabalhos da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições («Rede da UE para as Eleições»)<sup>9</sup>, bem como no Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE<sup>10</sup>.

O presente pacote inclui uma proposta de regulamento relativo à transparência da propaganda política, duas propostas de reformulação das diretivas relativas aos direitos eleitorais e uma proposta de reformulação do regulamento relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, além de anunciar um mecanismo conjunto para a resiliência eleitoral.

---

<sup>6</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de novembro de 2021, sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias [2021/2018(INI)]

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_PT.pdf)

<sup>7</sup> Os números variam consoante as fontes. *Ad Transparency Report* (17 de maio de 2019).

<https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

<sup>8</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o plano de ação para a democracia europeia, COM(2020) 790 final.

<sup>9</sup> Esta rede reúne representantes das autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelas questões eleitorais, permitindo-lhes trocar experiências práticas e concretas sobre uma série de aspetos pertinentes para garantir a realização de eleições livres e justas, incluindo a proteção de dados, a cibersegurança, a transparência e a sensibilização. Para mais informações, ver: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_pt](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_pt)

<sup>10</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE - Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes, COM(2020) 730 final.

## 2. Transparência e direcionamento da propaganda política

A propaganda política é um tipo específico de publicidade. Consiste em mensagens promovidas por, para ou em nome de agentes políticos ou em mensagens suscetíveis de influenciar o resultado de uma eleição ou referendo, de um processo legislativo ou regulamentar ou um comportamento de voto<sup>11</sup>. Um dos princípios essenciais da democracia é que essa propaganda deve ser transparente, ou seja, os cidadãos devem saber quem está por trás de um anúncio político e por que razão este lhe é dirigido. A transparência da propaganda política torna mais fácil a identificação de eventuais interferências ou manipulações do processo político.

A transparência da propaganda política tem sido tradicionalmente regulamentada a nível dos Estados-Membros, com o intuito de assegurar processos democráticos justos e livres e de evitar interferências. A regulamentação nacional impõe obrigações aos prestadores de serviços de propaganda política, a fim de garantir, designadamente, a responsabilização e a organização de um processo político globalmente justo e aberto. Estas regras nacionais visam um interesse público legítimo que a UE partilha plenamente. No entanto, as regras de transparência nacionais aplicáveis aos prestadores de serviços variam entre os Estados-Membros, bem como entre os vários meios de comunicação social, e dizem principalmente respeito aos meios de comunicação tradicionais. É provável que a fragmentação jurídica e as dificuldades com a aplicação transfronteiriça das regras de transparência nacionais venham a aumentar no futuro.

Muitas vezes, as regras tradicionais não estão adaptadas à evolução tecnológica e às campanhas eleitorais e podem, em certos casos, ser contornadas graças à natureza sem fronteiras do ambiente em linha, bem como às lacunas regulamentares. A crescente utilização de publicidade digital nas campanhas políticas e a dimensão transfronteiriça dos principais desafios políticos — desde as alterações climáticas e a migração até ao tratamento da pandemia de COVID-19 — tornaram ainda mais graves os problemas associados. É evidente que a dimensão e a complexidade do mercado da propaganda política – estimado na UE em mais de 100 milhões de euros em 2019 – estão a aumentar, tanto dentro como fora das fronteiras da UE. A heterogeneidade da regulamentação nos Estados-Membros e entre as diferentes formas de comunicação social (regras diferentes para a televisão e a rádio, por exemplo) afeta as empresas que operam num contexto transfronteiriço ou que fazem campanhas de propaganda em vários meios de comunicação social, pois essas empresas têm de cumprir requisitos de transparência múltiplos e muitas vezes pouco claros, que resultam em insegurança jurídica e nos custos de conformidade que lhe estão associados.

É necessária nova legislação da UE para garantir a transparência e a responsabilização, e para que os direitos fundamentais e os princípios de proteção de dados aplicáveis – como a limitação da finalidade e a minimização dos dados – sejam efetivamente respeitados.

---

<sup>11</sup> As mensagens provenientes de fontes oficiais sobre a organização e as condições de participação nas eleições ou de promoção da participação nas eleições não são consideradas propaganda política.

Em primeiro lugar, as regras propostas irão afirmar a necessidade legítima de garantir a transparência dos serviços de propaganda política prestados contra remuneração, a fim de proteger e desenvolver o mercado interno da UE em conformidade com os direitos fundamentais, a proporcionalidade e a subsidiariedade. O seu objetivo será dar resposta aos problemas relacionados com a ocultação e a deturpação de informações importantes, como a origem, a intenção, as fontes e o financiamento de mensagens políticas, bem como a divulgação da natureza política da mensagem, que são necessárias para tomar decisões políticas informadas<sup>12</sup>. As novas regras garantirão que os cidadãos conseguem identificar claramente a propaganda política. Conseguirão ver, de forma bem destacada, o nome do patrocinador e ficarão também a conhecer, graças a um aviso de transparência, os montantes despendidos na propaganda política, as fontes dos financiamentos utilizados e qual a ligação entre a propaganda e as eleições ou referendos em causa<sup>13</sup>. O regulamento contempla igualmente o processo dinâmico da propaganda política digital, uma vez que, na cadeia de produção de um anúncio propagandístico, um ou vários prestadores de serviços podem gerir esses processos.

Em segundo lugar, o regulamento proposto abordará os riscos decorrentes da utilização de determinadas técnicas de direcionamento, amplificação e otimização, tendo em vista a preservação do processo democrático, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos dados. Além disso, o regulamento velará por evitar que o mercado harmonizado da propaganda política fique novamente fragmentado por eventuais regras futuras. No plano de ação para a democracia europeia, a Comissão apresentou a sua primeira avaliação dos desafios levantados pela propaganda política e pelas questões relacionadas com as novas técnicas utilizadas para direcionar a propaganda com base nos dados pessoais dos utilizadores. Essas técnicas de direcionamento, amplificação e otimização utilizadas na propaganda política permitem que este tipo de propaganda seja adaptada ao perfil específico de um indivíduo ou de um grupo, muitas vezes sem o seu conhecimento, recorrendo, por exemplo, à definição de perfis comportamentais com base em dados. Independentemente de os dados terem ou não sido obtidos corretamente, essas técnicas podem ser utilizadas de forma abusiva para explorar as vulnerabilidades dos cidadãos.

Além disso, os cidadãos da UE têm o direito de receber informações objetivas, abertas e pluralistas, o que, por sua vez, é uma das condições prévias para uma democracia próspera. Esse direito pode ser afetado pela utilização de técnicas de direcionamento, amplificação e otimização, uma vez que estas técnicas podem ser usadas para direcionar as pessoas para determinados conteúdos e para as levar a considerar mais difícil ou menos interessante receber ou procurar mensagens que, numa democracia, têm o direito de receber e comentar.

---

<sup>12</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE - Capacitar os cidadãos e proteger os seus direitos em momentos exigentes, COM(2020) 730 final.

<sup>13</sup> As medidas propostas ajudam os Estados-Membros, enquanto partes na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a cumprirem a sua obrigação de garantir que as pessoas com deficiência têm direitos políticos e podem gozá-los em condições de igualdade com as demais pessoas.

Isto viola os princípios do debate público democrático, no qual tem lugar uma pluralidade de pontos de vista (a «praça pública»). Além disso, limita a capacidade de resposta dos intervenientes políticos às mensagens, incluindo às acusações, no âmbito desse debate.

Por conseguinte, o regulamento proposto não permitirá a utilização de técnicas de direcionamento e amplificação se estas não estiverem sujeitas a requisitos de transparência significativos. Por outro lado, restringirá e regulará a utilização de determinados tipos de dados pessoais sensíveis, nomeadamente nos casos em que o tratamento implica agrupar as pessoas de acordo com categorias de interesses protegidos, como a religião ou a orientação sexual, ou de acordo com os interesses assumidos. Conferirá mais poderes às pessoas para determinarem se e de que forma são alvo de propaganda política e para decidirem se a querem ou não receber. Além disso, os indivíduos poderão obter informações significativas sobre o motivo e o tipo de técnica de direcionamento utilizada, quem foi visado e para que finalidade (por exemplo, porque residem num determinado local e vai haver eleições locais), as fontes dos dados utilizados, bem como a dimensão do público-alvo. Será ainda possível aceder a uma descrição das medidas tomadas para cumprir os requisitos da proposta em matéria de direcionamento.

O regulamento proposto tem por base e complementa a legislação pertinente da UE, incluindo o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e a proposta de regulamento sobre os serviços digitais (RSD), que, uma vez adotado, definirá regras abrangentes em matéria de transparência, responsabilização e conceção de sistemas para a propaganda nas plataformas em linha, também no que diz respeito à propaganda política. A atualização do código de conduta para a autorregulação em matéria de desinformação, com base nas orientações da Comissão recentemente publicadas<sup>14</sup>, complementarará igualmente o regulamento proposto.

Uma vez que os partidos políticos europeus patrocinam campanhas de comunicação transfronteiriças, também há que aplicar a estas um elevado nível de transparência, a fim de promover a responsabilização. Por conseguinte, serão igualmente estabelecidos requisitos específicos de transparência para os partidos políticos europeus que utilizem propaganda política, alterando (através de outra iniciativa descrita na secção 4 abaixo) o regulamento relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias.

Será criado um repositório específico para a propaganda política utilizada pelos partidos políticos europeus para fornecer aos cidadãos informações sobre essa propaganda e as verbas nela despendidas, bem como sobre qual é a população-alvo de uma determinada campanha. Os partidos políticos europeus terão igualmente de assegurar que as suas práticas e políticas de propaganda são declaradas de forma transparente diretamente nos respetivos sítios Web. A proposta de regulamento relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos

---

<sup>14</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Orientações da Comissão Europeia relativas ao reforço do Código de Conduta sobre Desinformação, COM(2021) 262 final.

européus e das fundações políticas europeias irá também enquadrar a utilização de técnicas de direcionamento pelos partidos políticos europeus.

Uma vez que o estabelecimento de regras relativas aos partidos políticos nacionais é uma competência nacional, os Estados-Membros são convidados a garantir que as normas de transparência aplicáveis aos partidos políticos europeus também se aplicam aos partidos políticos nacionais e que estes, quando recorrem à propaganda política, cumprem requisitos de transparência elevados, em conformidade com as regras aplicáveis aos partidos políticos europeus. Refletir os requisitos de transparência da UE ajudaria grandemente a resolver os problemas identificados.

Graças às disposições específicas e orientadas propostas nas iniciativas do presente pacote, os prestadores de serviços de propaganda política no mercado interno poderão exercer a sua atividade dentro de um quadro jurídico adequado, harmonizado, mais claro e mais previsível. Ao mesmo tempo, os cidadãos da UE poderão receber informações políticas transparentes, de modo a ficarem mais bem posicionados para compreender os interesses e as nuances do discurso político. Uma vez adotado, o regulamento proposto relativo à transparência e ao direcionamento da propaganda política contribuirá para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços e permitirá aos cidadãos da UE beneficiar de um elevado nível de transparência em matéria de propaganda política, em conformidade com os valores da União.

A Comissão avaliará a aplicação dos novos requisitos em matéria de transparência da propaganda política após as eleições de 2024 para o Parlamento Europeu.

### **3. Direitos eleitorais dos cidadãos móveis da UE**

Existem 13,5 milhões de cidadãos da UE que residem num Estado-Membro diferente<sup>15</sup> do da sua origem — são os «cidadãos móveis da UE». Esses cidadãos têm o direito de votar e de ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas no Estado-Membro de residência. No entanto, a sua afluência às urnas é muitas vezes mais baixa do que a dos cidadãos nacionais do Estado-Membro de acolhimento<sup>16</sup>.

Tal deve-se, em parte, à complexidade dos processos de registo no seu Estado-Membro de residência. Os cidadãos móveis da UE nem sempre recebem informações claras sobre as eleições em questão, ou pode acontecer receberem essas informações numa língua que não dominam. Há também casos em que cidadãos da UE que se inscrevem nas eleições para o Parlamento Europeu ou para as eleições autárquicas de um Estado-Membro correm o risco de ser retirados das listas eleitorais do seu Estado-Membro de origem. Tudo isto dificulta o

---

<sup>15</sup> De acordo com os dados do Eurostat, em 1 de janeiro de 2020 havia 13,5 milhões de cidadãos da UE que gozavam do direito de residir noutro país da UE. Ver estatísticas sobre migração e população migrante.

<sup>16</sup> Ver o relatório publicado pela Comissão em 19 de junho de 2020 sobre as eleições para o Parlamento Europeu de 2019 (COM(2020) 252 final) e o relatório da Comissão, de 25 de janeiro de 2018, sobre a aplicação da Diretiva 94/80/CE que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas, COM/2018/044 final.

exercício dos direitos de voto dos cidadãos móveis da UE e compromete os seus direitos democráticos.

Além disso, há casos em que os cidadãos da UE podem votar duas vezes nas mesmas eleições para o Parlamento Europeu, uma vez no seu Estado-Membro de residência e outra vez no seu Estado-Membro de origem («voto múltiplo»), o que é ilegal<sup>17</sup>.

A fim de dar resposta a estas preocupações, a Comissão propõe atualizar o quadro jurídico em vigor nesta matéria<sup>18</sup>. No âmbito das medidas legislativas, a Comissão propõe que sejam prestadas informações específicas aos cidadãos móveis da UE sobre os seus direitos eleitorais, nomeadamente sobre a proibição do voto múltiplo e as suas consequências. Isto implicará a prestação de informações e a utilização de meios de comunicação adaptados a grupos específicos de eleitores, como os jovens eleitores. Com o intuito de reduzir ainda mais a possibilidade de voto múltiplo na mesma eleição, a Comissão propõe definir um conjunto comum de dados a recolher e a trocar entre as administrações dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, a Comissão sugere que se proíba o cancelamento do registo de cidadãos da UE móveis para outras eleições no seu Estado-Membro de origem unicamente com base neste intercâmbio.

A Comissão propõe igualmente a introdução de modelos normalizados, disponíveis em todas as línguas da UE, para a inscrição como eleitor ou candidato, de forma a que os cidadãos móveis da UE possam facilmente registar-se no seu Estado-Membro de residência. Os Estados-Membros serão convidados a fornecer aos cidadãos móveis da UE informações em linguagem clara e simples, pelo menos na língua ou línguas oficiais do Estado-Membro de acolhimento e noutra língua oficial da União que seja amplamente compreendida pelo maior número possível de cidadãos da União Europeia residentes no seu território. Estas medidas legislativas propostas melhorarão a recolha de dados para as eleições autárquicas e para o Parlamento Europeu.

A Comissão criará também um ponto de contacto para os direitos eleitorais<sup>19</sup> a nível da Comissão, a fim de aprofundar a ligação entre o Centro de Contacto Direto Europeu<sup>20</sup> e o

---

<sup>17</sup> Antes das últimas eleições para o Parlamento Europeu, os Estados-Membros trocaram dados sobre cerca de 1,3 milhões de eleitores e 114 candidatos parlamentares. Este intercâmbio resultou na identificação de mais de 213 000 registos múltiplos de cidadãos.

<sup>18</sup> Embora as competências para organizar eleições nos respetivos territórios (incluindo para as eleições municipais) caibam aos Estados-Membros, o quadro jurídico para o exercício dos direitos eleitorais pelos cidadãos móveis da UE implica uma interação entre as regras nacionais e da UE. Este problema é abordado na Diretiva 93/109/CE do Conselho, 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 e na Diretiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade, doravante apeladas de «diretivas eleitorais».

<sup>19</sup> O Relatório de 2020 sobre a Cidadania refere a possibilidade de criar um recurso específico comum para apoiar os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de voto. O ponto de contacto em questão será estabelecido no âmbito deste compromisso.

<sup>20</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_pt](https://europa.eu/european-union/contact_pt)

Serviço «A sua Europa — Aconselhamento»<sup>21</sup> e de reforçar estas instâncias. Tal ajudará também os cidadãos da UE e as autoridades locais a encontrar soluções para questões pertinentes durante o período em que os cidadãos da UE se podem inscrever nas eleições para o Parlamento Europeu, assegurando um acesso mais fácil à informação, um serviço de melhor qualidade e respostas mais rápidas aos pedidos de informação dos cidadãos móveis da UE.

As disposições jurídicas em vigor permitem que os Estados-Membros reservem a candidatura a algumas funções nas eleições autárquicas – como as de presidente ou de membro do órgão colegial executivo de uma autarquia local – apenas aos seus próprios nacionais. Vários Estados-Membros utilizaram esta disposição, restringindo assim as possibilidades de participação dos cidadãos móveis da UE na vida política do local onde vivem. As regras alteradas exigirão que os Estados-Membros apresentem regularmente relatórios sobre a aplicação dessas medidas, a fim de avaliar a necessidade de as manter. A Comissão continuará a promover o intercâmbio de boas práticas nesta matéria no âmbito da Rede da UE para as Eleições, a fim de incentivar os Estados-Membros a ponderarem a possibilidade de garantir a igualdade de acesso a essas funções nas eleições autárquicas.

Além disso, será concedido financiamento específico ao abrigo do programa «Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores», com o propósito de promover abordagens democráticas inovadoras em apoio da participação democrática dos cidadãos móveis da UE, em especial no contexto das eleições de maio de 2024 para o Parlamento Europeu.

#### **4. Regras mais claras sobre o financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias**

Nos termos do artigo 10.º, n.º 4, do TUE, os partidos políticos europeus contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União. As fundações políticas europeias apoiam e complementam os objetivos do partido político europeu a que estão associadas, contribuindo, nomeadamente, para o debate e a realização de atividades em matéria de questões de política pública europeia e fomentando a cooperação para promover a democracia.

O regulamento relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias é um ato legislativo recente, que apenas foi aplicado nas eleições de 2019 para o Parlamento Europeu. No entanto, o relatório de iniciativa do Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1141/2014<sup>22</sup> identificou uma série de lacunas no atual quadro regulamentar que impedem os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias de cumprirem a sua missão de contribuir para a criação de

---

<sup>21</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_pt.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_pt.htm)

<sup>22</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de novembro de 2021, sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias (2021/2018(INI)), disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_PT.html).

um espaço político europeu. O relatório de avaliação da Comissão<sup>23</sup> chegou a conclusões semelhantes. Além disso, desde a sua entrada em vigor, o regulamento foi alterado duas vezes e várias referências e disposições tornaram-se obsoletas.

Por conseguinte, a Comissão apresenta uma proposta de reformulação desse regulamento. As alterações substanciais agora propostas visam introduzir regras de transparência robustas — em matéria de propaganda política e de fontes de financiamento, em especial no que diz respeito aos donativos — e uma referência mais forte aos valores do artigo 2.º do TUE. A proposta da Comissão irá igualmente esclarecer que nada deve impedir os partidos políticos europeus de fazerem uma campanha transfronteiriça dentro da UE, o que é fundamental para o seu papel e facilitará as interações com os partidos nacionais que deles são membros. A proposta promoverá uma representação mais equilibrada nos partidos políticos, contribuindo para o objetivo político global de maior inclusividade e diversidade no debate democrático. Por último, aumentará a viabilidade financeira dos partidos políticos europeus, ao limitar o requisito de cofinanciamento, em especial durante o ano das eleições para o Parlamento Europeu, e reduzirá os encargos administrativos excessivos.

## **5. Cooperação em matéria de resiliência eleitoral**

A cooperação entre os Estados-Membros para assegurar processos eleitorais resilientes e apoio mútuo para fazer face às ameaças é essencial. Tal como anunciado no plano de ação para a democracia europeia e no Relatório de 2020 sobre a Cidadania da UE, a Comissão continua a utilizar a Rede da UE para as Eleições para cumprir vários dos seus compromissos, nomeadamente:

- Facilitar e melhorar continuamente a capacidade de todos os cidadãos da UE para exercerem os seus direitos de voto, nomeadamente através do apoio ao intercâmbio de boas práticas e da assistência mútua, com o intuito de assegurar a realização de eleições livres e justas, e da criação de um mecanismo conjunto de resiliência eleitoral;
- Estabelecer referências comuns sobre boas práticas para fases específicas do ciclo eleitoral;
- Estabelecer referências comuns relativas à recolha de dados sobre a participação dos cidadãos móveis da UE nas eleições autárquicas e nas eleições para o Parlamento Europeu;
- Apoiar a cooperação entre redes da UE e organizações internacionais, tendo em vista o reforço da capacidade e o intercâmbio de melhores práticas no domínio do combate às ameaças eleitorais, e promover padrões internacionais elevados para a utilização de novas tecnologias.

---

<sup>23</sup> *Evaluation report pursuant to Article 38 of Regulation 1141/2014 on the statute and funding of the European political parties and European political foundations*, COM(2021) 717 final.

Com base nesta cooperação, a Comissão oferecerá aos Estados-Membros um «mecanismo conjunto para a resiliência eleitoral» a partir de 2022, que será organizado e coordenado através da Rede da UE para as Eleições, em estreita cooperação com o Grupo de Cooperação para as Redes e os Sistemas de Informação (SRI) e o Sistema de Alerta Rápido da UE. O principal objetivo operacional do mecanismo será apoiar o destacamento de equipas conjuntas de peritos e os intercâmbios de peritos com o objetivo de criar processos eleitorais resilientes, em especial no domínio da investigação forense em linha, da desinformação e da cibersegurança das eleições. Gradualmente poderão vir a ser previstos outros tipos de ações, tais como sessões de formação comuns e o desenvolvimento comum de sistemas informáticos.

Os intercâmbios poderão ter lugar em toda a UE e implicarão que peritos de um Estado-Membro prestem apoio num local de outro Estado-Membro. A participação de peritos do setor privado, de organizações internacionais, da sociedade civil, do meio académico ou de países terceiros poderá também ser considerada, se necessário.

Embora se pretenda que a formação, as tarefas e as trocas de peritos destacados sejam desencadeadas a pedido dos Estados-Membros, a Comissão apoiará proativamente os Estados-Membros através de atividades de planeamento estruturado no âmbito da Rede da UE para as Eleições. O objetivo será identificar as próximas eleições e as alterações processuais previstas, analisar os potenciais requisitos e oportunidades de cooperação e de congregação de recursos e identificar potenciais recursos para inclusão no quadro do mecanismo.

Uma vertente de trabalho centrada na cibersegurança da tecnologia eleitoral, sob os auspícios do Grupo de Cooperação criado pela Diretiva SRI<sup>24</sup>, prosseguirá o seu trabalho em estreita cooperação com a Rede da UE para as Eleições, a fim de partilhar experiências e fornecer orientações, bem como uma panorâmica dos instrumentos, das técnicas e dos protocolos capazes de detetar, prevenir e atenuar as ameaças à cibersegurança nos processos eleitorais.

No segundo semestre de 2023, a Comissão irá ainda organizar um evento eleitoral de alto nível que reunirá várias autoridades relacionadas com as eleições, a fim de dar resposta aos desafios abordados no presente pacote.

A Comissão analisará igualmente se é possível considerar uma proposta legislativa para a proteção das infraestruturas eleitorais enquanto infraestruturas críticas.

## **6. Conclusões**

A aplicação das medidas propostas neste pacote proporcionará à União Europeia um quadro legislativo mais robusto para enfrentar os desafios com que se confrontam as nossas democracias e eleições, no pleno respeito dos nossos princípios e valores comuns. Permitirá

---

<sup>24</sup> Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União, JO L 194 de 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016L1148>

que os eleitores exerçam melhor os seus direitos democráticos, incluindo o direito de dispor fontes de informação pluralistas e transparentes, que os partidos europeus participem numa interação mais eficaz e responsável com o público e que os Estados-Membros e a União Europeia, no seu conjunto, garantam um processo eleitoral democrático, livre de interferências e de manipulações.

O mercado interno mais integrado dos serviços de propaganda política tem de ser conciliado com o pleno exercício dos direitos democráticos dos cidadãos. Com efeito, o estabelecimento de um mercado interno que funcione corretamente é indissociável da persecução dos valores que são comuns à União e aos seus Estados-Membros. O desenvolvimento do mercado interno da UE para os serviços de propaganda política e a defesa dos valores da União constituem duas faces da mesma moeda. O êxito deste processo depende não só da legislação, mas também da sua aplicação, que permitirá aos cidadãos beneficiar plenamente do objetivo e do espírito das medidas propostas. Isto aplica-se a todos os elementos do presente pacote.

A Comissão aguarda com expectativa o reforço da participação do Parlamento Europeu e do Conselho, bem como do vasto círculo de intervenientes nacionais, públicos e privados, para além das autoridades governamentais, a fim de garantir que o conjunto de medidas apresentadas na presente comunicação é adotado e aplicado a tempo das eleições para o Parlamento Europeu de 2024.

.....