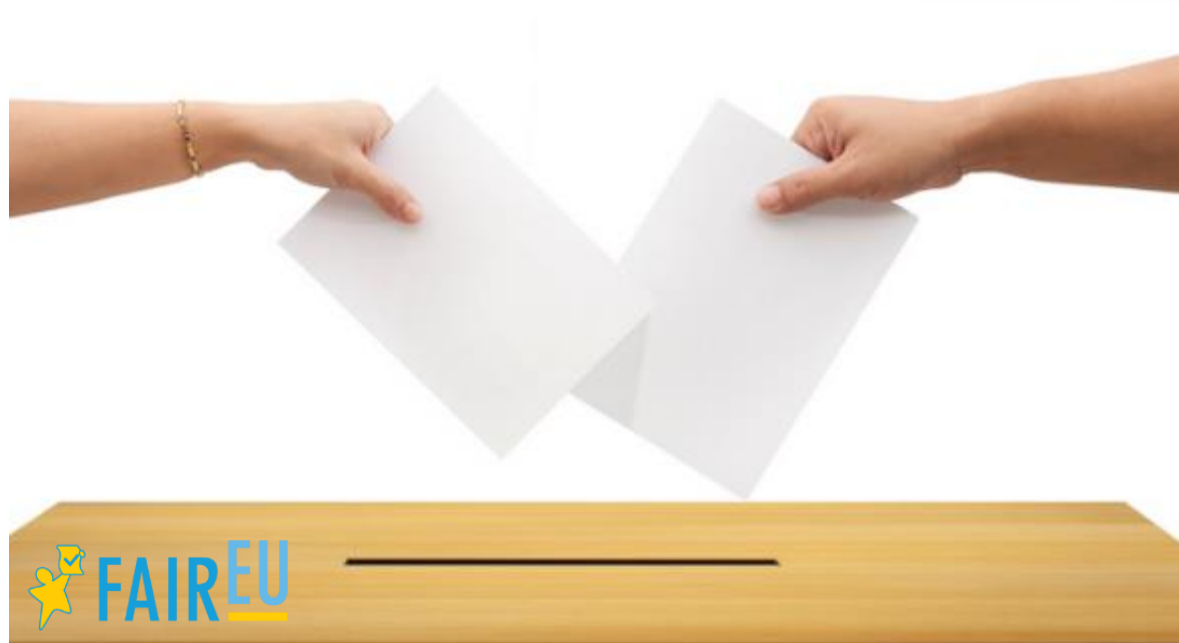


OBSTÁCULOS À LIVRE CIRCULAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS MÓVEIS DA UE



Sumário Executivo

ECAS, Bruxelas, Abril de 2019

Obstáculos à livre circulação e à participação política dos cidadãos móveis da UE

Autoras: Anna Zaremba, Marrit Westerweel

Editora: Assya Kavrakova

A presente publicação foi produzida no âmbito do projeto comunitário FAIR. O projeto comunitário FAIR foi financiado pelo Programa Direitos, Igualdade e Cidadania da União Europeia (2014-2020). O conteúdo do presente relatório expressa as opiniões das autoras e é da exclusiva responsabilidade das mesmas. A Comissão Europeia não aceita qualquer responsabilidade pela utilização das informações contidas no presente relatório.



Co-funded by the Rights,
Equality and Citizenship (REC)
Programme of the European Union



Introdução

O direito de livre circulação é largamente apoiado pelos cidadãos da UE e é uma das maiores conquistas da UE. Em 2017, cerca de 17 milhões de cidadãos da UE viviam num país da UE que não o seu (Eurostat 2017).

A cidadania da UE dá a cada cidadão da UE o direito de voto e de elegibilidade como candidato ao Parlamento Europeu e às eleições autárquicas no Estado-Membro onde reside, em igualdade de circunstâncias face aos nacionais desse país. Contudo, devido a vários obstáculos e à falta de conhecimento, a participação política dos cidadãos móveis da UE nas eleições autárquicas e europeias no seu Estado-Membro de acolhimento continua a ser limitada.

O presente documento visa fornecer um resumo do “Relatório de síntese sobre os obstáculos à liberdade de circulação e respetivo impacto na participação política dos cidadãos móveis da UE”. Este relatório, elaborado no quadro do projeto comunitário FAIR¹, traça uma panorâmica dos obstáculos que se colocam aos cidadãos móveis da UE quando vivem noutro Estado-Membro ou se mudam para outro Estado-Membro, e quando tentam ser politicamente ativos.

Como a abordagem do projeto comunitário FAIR se baseia no pressuposto de que o direito de livre circulação e os direitos políticos dos cidadãos móveis da UE estão intrinsecamente relacionados, o presente resumo apresenta uma visão geral dos principais desafios à liberdade de circulação e aos direitos políticos na Bélgica, em França, na Grécia, na Irlanda, no Luxemburgo e em Portugal – os países com a maior percentagem de cidadãos móveis da UE na sua população (Eurostat 2017) e a percentagem mais baixa de cidadãos móveis da UE inscritos para as eleições autárquicas². Foram organizados seis grupos de discussão nestes Estados-Membros a fim de debater esta questão com as autoridades públicas, as organizações da sociedade civil, peritos jurídicos e os cidadãos.

Por fim, o relatório também fornece recomendações para reforçar a inclusão eleitoral, a igualdade, a integridade e a participação dos cidadãos móveis da UE.

¹ <https://faireu.ecas.org/> (consultado em 15 de março de 2019)

² Relatório da Comissão Europeia sobre a aplicação da Diretiva 94/80/CE que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas, disponível aqui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0044> (consultado em 15 de março de 2019)



BÉLGICA

Obstáculos à livre circulação

Em 2017, os cidadãos móveis da UE representavam quase 8% da população total da Bélgica (Eurostat 2017). Os países mais representados incluíam: França (12%), Itália (12%), Países-Baixos (12%), Roménia (6%), Polónia (5%), Espanha (5%), Portugal (3%) e Alemanha (3%)³.

Os cidadãos da UE e os seus familiares que não são cidadãos da UE deparam-se com vários obstáculos ao exercício do direito de livre circulação relativamente aos seus direitos de residência e acesso à segurança social e aos cuidados de saúde. Os problemas mais comuns são:

- Atrasos consideráveis para receber os documentos de residência;
- Verificações de residência dos cidadãos da UE e dos seus familiares realizadas regularmente pela polícia;
- Interpretação rigorosa de determinados conceitos, como “recursos suficientes” e “sobrecarga excessiva” para o regime de assistência social, o que conduz à negação dos direitos de residência e a expulsões. Em 2016, 1918 cidadãos móveis da UE receberam ordem de expulsão por falta de recursos económicos suficientes⁴;
- Exigências excessivas e motivos injustificados para negar vistos a familiares de cidadãos da UE nacionais de um país terceiro.

Obstáculos à participação política na Bélgica

Nas últimas eleições autárquicas realizadas na Bélgica, em outubro de 2018, apenas 17,45% dos cidadãos móveis da UE estavam inscritos nos cadernos eleitorais. O interesse nas eleições europeias entre os cidadãos móveis da UE é ainda menor: apenas 10% se inscreveram para as eleições de 2014⁵.

Os problemas seguintes são considerados os principais obstáculos à participação política:

- Votação obrigatória, ou seja, os cidadãos móveis da UE que se inscrevam nos cadernos eleitorais para as eleições autárquicas ou europeias têm de votar regularmente, a não ser que solicitem o cancelamento da sua inscrição;
- Poucas informações disponíveis sobre o processo de inscrição nos cadernos eleitorais;
- Falta de envolvimento dos políticos e dos partidos políticos belgas;
- Obrigação de inscrição nos cadernos eleitorais alguns meses antes das eleições. Muitos cidadãos estrangeiros, que viajam frequentemente por motivos profissionais, não sabem se estarão na Bélgica no dia das eleições, por isso comprometerem-se a votar, mediante a inscrição nas listas eleitorais com alguns meses de antecedência, pode constituir um constrangimento.

³ https://www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_C2.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

⁴ FEANTSA, Fitness Check Report for Belgium A review of the state of compliance of Belgium’s implementation of Directive 2004/38 on residence rights of EU citizens and their family members, 2018, disponível em: https://www.feantsa.org/download/prodec-legal-fitness-check_belgium1860392861562691280.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

⁵ CSES, Relatório final do estudo sobre as eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, 2015, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015_en.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

Obstáculos à livre circulação e à participação política

Os participantes no grupo de discussão em Bruxelas concordaram que alguns dos obstáculos encontrados pelos cidadãos móveis da UE relativos à liberdade de circulação podem ter um impacto negativo na inclusão política e na vontade de participar nas eleições autárquicas.

Em especial, consultas demasiado morosas, pedidos de documentos desnecessários e atrasos durante o processo de pedido de autorização de residência podem desencorajar os cidadãos móveis da UE e prejudicar o seu envolvimento na vida política local.

O risco de ser expulso do país também foi reconhecido como um fator de desincentivo. Os cidadãos móveis da UE em situações irregulares quer em termos materiais quer em termos laborais irão abster-se de se inscrever no seu município local, devido ao receio de serem expulsos e, como tal, não poderão participar nas eleições.

FRANÇA

Obstáculos à livre circulação

Em 2015, 1504 milhões de cidadãos móveis da UE residiam em França, o que representava 2,3% do total da população residente. A maioria era oriunda de Itália (4,5 %), Portugal (4,3 %), Reino Unido (4,3 %), Espanha (3,6 %) e Roménia (3,2 %)⁶.

Os cidadãos da UE e os seus familiares que não são cidadãos da UE deparam-se com várias barreiras ao exercício do direito de livre circulação em França. Os problemas mais persistentes são:

- Dificuldades em receber os documentos de residência. Muitas vezes, as prefeituras francesas recusam-se a emitir os documentos de residência a nacionais da UE, uma vez que não é obrigatório que os cidadãos móveis da UE se inscrevam em França. Tal cria dificuldades às pessoas que precisam de provar que residem em França para receberem as prestações sociais;
- Problemas de acesso a determinadas prestações sociais devido à falta de comunicação e cooperação entre as autoridades nacionais e/ou dificuldades em determinar o Estado competente;
- Práticas discriminatórias em relação a propinas, acesso à educação e ao reconhecimento das qualificações académicas;
- Dificuldades em solicitar um visto ou um documento de residência quando a certidão de casamento foi emitida por um país terceiro.

Obstáculos à participação política

Em 2014, 23% e 20% dos cidadãos móveis da UE inscreveram-se para as eleições autárquicas e europeias respetivamente⁷.

Os principais obstáculos à participação política em França identificados durante o estudo foram:

- Procedimentos complexos de inscrição nos cadernos eleitorais;
- Inexistência de campanhas de pré-inscrição realizadas pelas autoridades nacionais;
- Poucas informações disponíveis sobre o processo de inscrição nos cadernos eleitorais;

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212> (consultado em 15 de março de 2019)

⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379723#graphique-figure1> (consultado em 15 de março de 2019)

- Reduzido número de campanhas de sensibilização realizadas pelas autoridades locais.

Obstáculos à livre circulação e à participação política

Os cidadãos móveis da UE e os seus familiares que não são cidadãos da UE deparam-se com obstáculos e atrasos quando solicitam os documentos de residência ou tentam aceder às prestações sociais. Tendo em conta estas experiências negativas, alguns cidadãos da UE poderão não sentir-se encorajados a inscreverem-se nos cadernos eleitorais, na medida em que esperam procedimentos igualmente morosos. Além disso, os cidadãos da UE que se deparam com dificuldades quando tentam reagrupar os seus familiares de países terceiros podem estar demasiado preocupados com a vida da sua família para terem tempo para considerarem a participação política relevante.

Os cidadãos móveis da UE enfrentam dificuldades quando se tentam inscrever como residentes em França, dado que não há nenhuma obrigação legal para tal. Ao mesmo tempo, têm de apresentar um comprovativo de residência para que possam ser incluídos nos cadernos eleitorais. Embora as autoridades francesas aceitem outros comprovativos de residência para além do cartão de residente, o processo e os procedimentos poderão ser demasiado onerosos para alguns cidadãos móveis da UE.

LUXEMBURGO

Obstáculos à livre circulação

Em 2018, havia 244.400 cidadãos móveis da UE no Luxemburgo. Os países mais representados incluíam: Portugal (40%), França (18,7%), Itália (9%), Bélgica (8%) e Alemanha (5,6%).⁸

Muitas das pessoas que viajam ou vivem no Luxemburgo não se deparam com quaisquer sobressaltos. Contudo, há cidadãos móveis da UE que encontram obstáculos persistentes, como:

- Exigências excessivas durante o processo de obtenção dos documentos de residência, em especial no caso dos trabalhadores por conta própria e dos estudantes;
- Dificuldade de acesso a determinadas prestações sociais devido à falta de cooperação entre as autoridades nacionais;
- Discriminação e dificuldades de acesso a emprego ou à criação do próprio emprego.

Obstáculos à participação política

Em 2018, apenas 20.600 cidadãos móveis da UE estavam inscritos nos cadernos eleitorais para as eleições europeias, ou seja, 15% da população elegível. Ao mesmo tempo, 23% destes inscreveram-se para as eleições autárquicas.

Foram identificados os seguintes obstáculos à participação política dos cidadãos móveis da UE:

- Sistema eleitoral complicado (sistemas de representação proporcional ou maioria, consoante a dimensão do município; diferentes formas de votação);
- Votação obrigatória;
- Barreira linguística: o multilinguismo faz parte do quotidiano das pessoas que vivem no Luxemburgo, em termos legais e sociais, dado que diferentes cantões usam o francês, o alemão e/ou o luxemburguês;
- Pouca visibilidade de candidatos estrangeiros nas eleições;

⁸ <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/2018/luxembourg-chiffres.pdf>

- A cláusula de residência para as eleições autárquicas: para terem direito a votar, os cidadãos móveis da UE têm de ter residido no Luxemburgo pelo menos durante 5 anos e o último ano de residência antes do pedido de inscrição nos cadernos eleitorais tem de ter sido ininterrupto⁹;
- Obrigação de se inscrever com muita antecedência (os cidadãos da UE têm de se registar com uma antecedência mínima de 87 dias face à data das eleições¹⁰).

Obstáculos à livre circulação e à participação política

Os participantes no grupo de discussão no Luxemburgo referiram que as experiências negativas, os obstáculos e a discriminação sentidas pelos cidadãos móveis da UE quando lidam com os funcionários públicos luxemburgueses pode ter um impacto negativo no seu sentimento de pertença e no processo de integração. Consequentemente, os cidadãos móveis da UE que não se sentem bem-vindos, não irão considerar relevante a participação política.

Devido à falta de cooperação entre os vários Estados-Membros, alguns cidadãos móveis da UE correm o risco de ficar privados do acesso a determinadas prestações da segurança social e, como resultado, podem não dispor de recursos suficientes. É provável que os cidadãos nesta situação não considerem a participação política como uma prioridade pessoal.



PORTUGAL

Obstáculos à livre circulação

Em 2017, havia 136.886 cidadãos móveis da UE em Portugal sendo que a maioria eram oriundos dos seguintes países: Roménia (22,5%), Reino Unido (16%), França (11%), Itália (9%) e Espanha (9%).¹¹

Os obstáculos mais persistentes indicados pelos cidadãos móveis da UE e pelos seus familiares que não são cidadãos da UE estão relacionados com os direitos de residência e o acesso às prestações de segurança social, incluindo:

- Dificuldades em solicitar um visto ou um documento de residência quando a certidão de casamento foi emitida por um país terceiro;
- Exigências excessivas para os cidadãos móveis da UE receberem os seus documentos de residência;
- Discriminação com base na nacionalidade;
- Problemas de acesso a determinadas prestações sociais (por exemplo, pensões) devido atrasos nas comunicações entre Portugal e o outro Estado-Membro.

Obstáculos à participação política

Em 2017, havia 14.149 cidadãos móveis da UE (12,3% da população elegível) inscritos nos cadernos eleitorais em Portugal. Os cidadãos alemães representavam a maior percentagem (22%), seguidos pelos luxemburgueses (19,7%), os neerlandeses (17,2%), os belgas (17,1%) e os espanhóis (16,2%).

⁹ Besch S. et al., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Luxemburgo, 2019, disponível em: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Luxembourg.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Oliveira C.R. et al., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Portugal, 2019, disponível em: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Portugal-1.pdf (consultado em 7 de março de 2019)

Pelo contrário, os cidadãos da UE residentes em Portugal que possuem as taxas de recenseamento eleitoral mais baixas são os búlgaros (4,4%), os romenos (2,9%) e os polacos (2.1%).¹²

Os problemas seguintes são considerados os principais obstáculos à participação política:

- Inexistência de recenseamento eleitoral automático;
- Inexistência de campanhas de informação sistemáticas e regulares especificamente direcionadas para os cidadãos móveis da UE.

Obstáculos à livre circulação e à participação política

As experiências frustrantes com a administração pública portuguesa tanto dos cidadãos móveis da UE como dos seus familiares que não são cidadãos da UE podem influenciar a predisposição dos cidadãos para se envolverem na vida política local.

Em especial, as dificuldades enfrentadas para receber os documentos de residência para os familiares que não são cidadãos europeus podem ter um impacto direto nas vidas dos cidadãos europeus. Sem documentos de residência é impossível começar a trabalhar ou até mesmo arrendar um apartamento. Isto, por seu turno, pode ter um impacto na situação socioeconómica dos cidadãos móveis da UE, que estão mais preocupados em garantir o futuro da sua família do que em envolver-se na vida política em Portugal.

IRLANDA

Obstáculos à livre circulação

Em 2016, havia 408.098 cidadãos móveis da UE na Irlanda. A maioria eram do Reino Unido, Polónia, Lituânia e Roménia¹³.

Foram identificados os seguintes obstáculos no que respeita ao direito de livre circulação e ao direito de residência:

- Dificuldade de acesso a habitação social como resultado da atual crise de habitação na Irlanda;
- Requisitos e atrasos excessivos na emissão dos documentos de residência permanente;
- Atrasos na emissão de vistos para os familiares de cidadãos da UE que são oriundos de países terceiros (alguns cidadãos comunicaram atrasos superiores a um ano);
- Atrasos e exigências excessivas em matéria de documentação para os documentos de residência de familiares de cidadãos da UE que são oriundos de países terceiros.

Obstáculos à participação política

Nas eleições para o Parlamento Europeu em 2014, 71.735 cidadãos móveis da UE estavam inscritos para votar, dos quais 51.490 eram cidadãos britânicos¹⁴.

¹² Oliveira C. et al, Indicadores de Integração de Imigrantes Relatório Estatístico Anual 2018, 2018, disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb> (consultado em 7 de março de 2019)

¹³ Coutts S., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Irlanda, 2018, disponível em: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Ireland.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

¹⁴ Ibid.

Foram identificados os seguintes obstáculos à participação política dos cidadãos móveis da UE:

- Inexistência de recenseamento eleitoral automático;
- Envolvimento da polícia na inscrição para as eleições europeias (os cidadãos móveis da UE têm de apresentar um documento no qual declaram que não irão votar para as eleições do Parlamento Europeu noutra Estado-Membro, documento este que tem de ser testemunhado e assinado por um elemento da polícia – Garda Síochána)¹⁵;
- Reduzido número de campanhas de sensibilização realizadas pelas autoridades a nível nacional e local;
- Pouco compromisso dos partidos políticos para com as comunidades migrantes.

Obstáculos à livre circulação e à participação política

Alguns obstáculos encontrados pelos cidadãos móveis da UE na Irlanda podem ter um impacto negativo na sua propensão para se envolverem na vida política no país de acolhimento. Os participantes no grupo de discussão em Dublin referiram, em especial, a crise de habitação que pode ter afetado os cidadãos móveis da UE de forma desproporcional e pode ter prejudicado os seus direitos.

Os obstáculos para os familiares de cidadãos da UE oriundos de países terceiros são particularmente persistentes. Atrasos extremamente prolongados para a obtenção dos vistos e documentos de residência fazem com que seja difícil para o nacional de um país terceiro e o seu cônjuge que é cidadão europeu terem uma vida normal. Por conseguinte, os cidadãos europeus cuja vida familiar está em perigo poderão não considerar relevante a participação na política local.

GRÉCIA

Em 2011, havia 199.121 cidadãos móveis da UE na Grécia¹⁶, sendo que a maioria era oriunda da Bulgária, Roménia, Reino Unido, Chipre e Polónia.

Os obstáculos mais persistentes indicados pelos cidadãos móveis da UE e pelos seus familiares que não são cidadãos da UE são:

- A exigência de provar que possui recursos suficientes (normalmente, um valor mínimo de 4000€) a fim de receber os documentos de residência;
- Negação do direito de residência sem justa causa;
- Dificuldades em solicitar um visto ou um documento de residência quando a certidão de casamento foi emitida por um país que não pertence à UE.

Obstáculos à participação política

Tal como em todos os Estados-Membros da UE, os cidadãos móveis da UE na Grécia têm o direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas e europeias. Desde 2019, com a entrada em vigor da Lei 4555/2018 (FEK 133/A/19-7 2018), também gozam do direito de participação nas eleições regionais no país¹⁷.

¹⁵ <https://www.immigrantcouncil.ie/vote> (consultado em 15 de março de 2019)

¹⁶ Christopoulos D. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Grécia, 2018, disponível em: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Greece.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

¹⁷ <https://www.lawspot.gr/nomikes-plierofories/nomothesia/nomos-4555-2018> (consultado em 15 de março de 2019)

De acordo com as estatísticas mais recentes, 19.102 cidadãos móveis (quase 10%) inscreveram-se nos cadernos eleitorais para as eleições locais e 13.098 (6,8%) para as eleições para o Parlamento Europeu¹⁸.

A participação política dos cidadãos móveis da UE é prejudicada pelos seguintes obstáculos:

- Inexistência de recenseamento eleitoral automático;
- Obrigação de pré-inscrição antes de cada eleição;
- Obrigação de inscrição nos cadernos eleitorais com alguns meses de antecedência face à data das eleições, por exemplo, para as eleições europeias de 2019, a data limite de inscrição era 28 de fevereiro de 2019;
- Inexistência de campanhas de informação realizadas de forma sistemática e regular pelas autoridades nacionais e locais.

Obstáculos à livre circulação e à participação política

Os participantes no grupo de discussão em Atenas concordaram que algumas exigências excessivas com as quais os cidadãos móveis da UE se deparam na Grécia (por exemplo, fornecer comprovativo de posse de recursos suficientes) não só são ilegais ao abrigo do direito comunitário como também podem dissuadir os cidadãos móveis da UE de se envolverem na vida local. As autoridades gregas verificam se as pessoas possuem recursos suficientes mesmo no caso de cidadãos que vivem na Grécia há um período de tempo mais longo. Isto, por seu turno, pode prejudicar o sentimento de pertença dos cidadãos da UE e diminuir a sua propensão para votarem.

O grupo de discussão concordou igualmente que as exigências administrativas excessivas colocadas aos familiares de cidadãos da UE oriundos de países terceiros relacionadas com certificados de inscrição, certificados de inscrição permanente e cartões de registo podem ser consideradas um obstáculo ao exercício da liberdade de circulação o que, por sua vez, pode influenciar os direitos políticos dos cidadãos móveis da UE.

¹⁸ Christopoulos D. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Grécia, 2018, disponível em: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Greece.pdf (consultado em 15 de março de 2019)

Recomendações

Recenseamento eleitoral

Introdução automática ou praticamente automática do recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas

Introdução da opção de recenseamento online para as eleições

As autoridades públicas devem informar os cidadãos europeus sobre a possibilidade de se inscreverem nos cadernos eleitorais quando interagem a primeira vez com os mesmos, por exemplo, durante os procedimentos de registo de residência

Sensibilização e comunicação

As autoridades públicas devem fornecer aos cidadãos móveis da UE mais informações sobre os direitos eleitorais e recenseamento eleitoral, em várias línguas

Devem ser realizadas campanhas de informação e sensibilização com regularidade e direcionadas para vários grupos socioeconómicos e faixas etárias

As autoridades públicas devem usar novas formas de envolver os cidadãos (redes sociais, campanhas online)

As embaixadas e os consulados devem ter um papel mais ativo na sensibilização dos seus nacionais

Educação para a cidadania

As campanhas de sensibilização não devem limitar-se aos procedimentos de recenseamento eleitoral, devem centrar-se igualmente nos sistemas políticos, no papel das autoridades locais, do Parlamento Europeu, etc.

As escolas e as instituições de ensino devem promover a educação para a cidadania
