
MODO DE VOTAÇÃO E RECENSEAMENTO ELEITORAL DOS CIDADÃOS EMIGRANTES



COLEÇÃO
TEMAS

B

MODO DE VOTAÇÃO E RECENSEAMENTO ELEITORAL DOS CIDADÃOS EMIGRANTES

FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título do dossiê:

Modo de Votação e Recenseamento Eleitoral dos Cidadãos Emigrantes

Pesquisa, compilação, análise e tratamento por:

José Manuel Pinto e Nuno Amorim

Colaboração na revisão técnica do texto:

Tiago Tibúrcio

Arranjo e Composição Gráfica:

Nuno Amorim

Coleção Temas B n.º 11

Data de publicação:

Fevereiro de 2017

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º

1200-651 LISBOA

AVISO LEGAL E DIREITOS DE AUTOR

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República.

O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2017. Direitos reservados nos termos do artigo 52º da Lei nº 28/2003, de 30 de julho.

Índice

NOTA PRÉVIA	6
REGIMES JURÍDICOS COMPARADOS	15
ALBÂNIA	15
ANDORRA	15
CROÁCIA	16
DINAMARCA	17
ESPANHA	17
ESTÓNIA	18
FRANÇA	19
HOLANDA	20
HUNGRIA	23
ITÁLIA	25
LITUÂNIA	26
MOLDÁVIA	27
POLÓNIA	28
REINO UNIDO	29

NOTA PRÉVIA

O presente dossiê foi elaborado a pedido da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a fim de municiar os seus membros com elementos comparativos suficientes para uma ponderada apreciação da [Petição n.º 247/XIII \(2.ª\)](#), através da qual um grupo de cidadãos solicitou a simplificação das leis eleitorais relativas aos portugueses residentes no estrangeiro.

Dada a urgência com que o estudo foi solicitado, decidimos restringi-lo ao estrito objeto da petição, relacionado apenas com o recenseamento eleitoral e o modo de votação dos cidadãos residentes em país diferente daquele de que são nacionais, a que doravante, para facilitar a exposição, chamaremos simplesmente “emigrantes”. Orientou-se a pesquisa pela busca de pistas para a conceção de métodos mais simples de tais cidadãos se inscreverem ou alterarem o seu recenseamento eleitoral e exercerem o direito de sufrágio, em eleições gerais, no estrangeiro. Por isso, dispensou-se a análise dos aspetos dos regimes jurídicos estudados não essenciais à compreensão do tema concreto a comparar (como, por exemplo, a idade mínima para se adquirir a capacidade eleitoral ativa, as inelegibilidades, a apresentação de candidaturas, a constituição das assembleias de voto e a campanha eleitoral), mas sem se evitar a alusão a ordenamentos jurídicos que, embora admitindo o direito de voto dos emigrantes, oferecem resistência à adoção de métodos mais simples, mas mais caros ou menos seguros, de exercício desse direito.

Pesem embora as inúmeras referências breves a ordens jurídicas concretas que encontrámos em estudos e ensaios gerais sobre a temática do voto dos emigrantes, este dossiê trata de forma individualizada, na parte comparativa, apenas os países em relação aos quais foi encontrada documentação, principalmente legislativa, minimamente fiável e atualizada.

Os países tratados, num total de catorze, todos do espaço europeu, são apresentados por ordem alfabética. Pelas razões indicadas, não foi possível alargar mais a base comparativa, designadamente a países situados fora da Europa.

Com o intuito de acelerar a elaboração do dossiê, tomou-se ainda a opção de deixar de fora a legislação portuguesa pertinente, pois damos por adquirido que o sistema em vigor de inscrição no recenseamento eleitoral e exercício do direito de voto dos emigrantes é conhecido dos destinatários do dossiê e será tratado, na sede própria, pelas respetivas assessorias especializadas.

Para além das fontes que pontualmente são indicadas caso a caso na parte verdadeiramente comparativa deste trabalho, consultámos vários textos gerais, alguns dos quais, como se pode verificar pelas ligações eletrónicas disponibilizadas, são da responsabilidade de organizações não governamentais, renomadas e experimentadas, que de há muito se dedicam ao tratamento de assuntos eleitorais, com provas dadas sobre

a qualidade dos manuais e guias que regularmente produzem.¹ Muitos dos estudos e ensaios coligidos proporcionam o enquadramento adequado do tema a tratar, lançando luz sobre algumas questões prévias que é indispensável esclarecer para a delimitação do âmbito do presente trabalho comparativo.

Desde logo, é fundamental ter consciência de que a própria decisão sobre se os emigrantes devem ter a possibilidade de votar não é pacífica, havendo um considerável número de países que **não permitem** o voto dos cidadãos deslocados no estrangeiro. A resposta à questão passa pela ponderação de interesses essencialmente políticos e envolve fatores de natureza emocional, devendo os órgãos da administração eleitoral e os políticos gerir as expectativas dos interessados e contra-interessados com muito cuidado e refletindo, para além disso, sobre todos os aspetos de segurança, comunicação, logística, formação, transporte e materiais relacionados com as operações típicas do processo eleitoral.

A favor do direito de votarem, as diásporas habitualmente invocam valores nacionalistas, designadamente a sua ligação, com vínculo de cidadania, ao Estado a que pertencem. Estes grupos podem exercer uma influência política considerável, particularmente em países onde as divisas que remetem contribuem significativamente para a economia nacional. Para além disso, a maior parte dos especialistas em matérias eleitorais aconselham à atribuição do direito de voto aos emigrantes, sobretudo à luz do princípio da universalidade do direito de sufrágio que caracteriza os sistemas eleitorais em regimes democráticos.

Contra a atribuição do direito de voto aos emigrantes é frequentemente esgrimido o argumento de que é inaceitável uma população que já não vive no país poder influenciar a eleição de órgãos de soberania, com poderes legislativos e de governação, quando não terão de conviver quotidianamente com os resultados de uma eleição que ajudaram a formar. Além disso, os custos envolvidos na organização das operações eleitorais no estrangeiro são geralmente muito maiores do que os encargos financeiros com o processo eleitoral interno.² Para certas nações com menores recursos económicos, esse fator pode tornar a organização do processo eleitoral no estrangeiro demasiado cara e incomportável, o que pode levar os órgãos decisores a não atribuir o direito de voto aos emigrantes. A organização do processo eleitoral em países com diásporas numerosas e escassez de recursos humanos devidamente treinados pode também revelar-se muito difícil ou mesmo impossível de concretizar, assim como a organização do processo eleitoral no estrangeiro requer, em geral, mais tempo para recenseamento, votação, contagem de votos e apuramento de resultados do que a organização do processo no território nacional, em especial nos casos de grandes diásporas dispersas por vários países.

¹ Uma das mais relevantes, que apresenta abundante informação de forma interativa, é a plataforma eletrónica [The Electoral Knowledge Network](#).

² No estudo intitulado [Out-of-Country Voting: A Brief Overview](#), produzido pela *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), cujo portal está localizado em www.ifes.org, refere-se que experiências internacionais têm vindo a demonstrar que as eleições conduzidas a nível nacional custam cerca de 1 a 2 dólares americanos por eleitor, ao passo que o processo eleitoral organizado no estrangeiro tem um custo cinco a dez vezes maior, cifrando-se num encargo de 5 a 20 dólares por votante.

Em [Votes for Emigrants-The International Experience](#) diz-se que, de acordo com um relatório do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA)³ contendo dados de 2007, 70 países não conferem o direito de sufrágio aos seus cidadãos a residir no estrangeiro, como a **Índia** e **Israel**, sendo que 41 países europeus, 28 africanos, 20 asiáticos, 16 americanos e 10 da Oceânia (num total, pois, de 115 países) o permitem.⁴

Há ainda que ter em conta que nem em todos esses países os emigrantes podem votar para todos os tipos de eleições diretas existentes, havendo casos em que só podem votar para a eleição dos respetivos parlamentos (“eleições legislativas”), casos em que só podem votar para as eleições do Chefe do Estado (“eleições presidenciais”), casos em que podem votar para os dois tipos de eleições nacionais e casos em que podem votar para esses dois atos eleitorais e também para referendos.⁵ Com **Portugal**, que admite o voto dos emigrantes nos três tipos de votação⁶, estão, ainda segundo o mesmo estudo, a **Áustria**, a **Colômbia**, a **Eslovénia**, a **Moldávia**, o **Peru**, a **Polónia**, o **Ruanda**, o **Tajiquistão**, a **Ucrânia** e o **Uzbequistão**.

Tenha-se em atenção que a faculdade de os emigrantes votarem só tem sentido para as eleições de âmbito nacional e não, em regra, para a escolha de órgãos representativos do poder local, dada a natureza territorial dos interesses que representam.

Devemos distinguir, por fim, os cidadãos que efetivamente residem no estrangeiro dos cidadãos deslocados ocasionalmente no estrangeiro, que a lei portuguesa trata de forma diferente, possibilitando-lhes, juntamente com eleitores colocados noutra situação, aquilo a que chamou “voto antecipado”.

Vale a pena transcrever a disposição respeitante ao exercício do voto nessas condições que existe na Lei Eleitoral para a Assembleia da República, neste caso o artigo 79-ºA, para se entender que tipo de eleitores estão em causa. É o seguinte:

“1 — Podem votar antecipadamente:

- a) Os militares que no dia da realização da eleição estejam impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções;
- b) Os agentes de forças e serviços que exerçam funções de segurança interna nos termos da lei, bem como os bombeiros e agentes da protecção civil, que se encontrem em situação análoga à prevista na alínea anterior;

³ O portal eletrónico desta instituição especializada em matérias eleitorais está localizado em www.idea.int.

⁴ Estes números são confirmados em <http://aceproject.org/ace-en/topics/va/comparative-review/comparative-review-of-voting-from-abroad>.

⁵ Para além do caso particular, limitado aos Estados que compõem a União Europeia, das eleições, por sufrágio universal, direto e secreto, para o Parlamento Europeu.

⁶ Embora, no caso do referendo, apenas quando recaia sobre matéria que diga também especificamente respeito aos emigrantes.

c) Os trabalhadores marítimos e aeronáuticos, bem como os ferroviários e os rodoviários de longo curso, que, por força da sua actividade profissional, se encontrem presumivelmente embarcados ou deslocados no dia da realização da eleição;

d) Os eleitores que, por motivo de doença, se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia de voto;

e) Os eleitores que se encontrem presos e não privados de direitos políticos;

f) Os membros que representem oficialmente selecções nacionais, organizadas por federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva, e se encontrarem deslocados no estrangeiro, em competições desportivas, no dia da realização da eleição;

g) Todos os eleitores não abrangidos pelas alíneas anteriores que, por força da representação de qualquer pessoa colectiva dos sectores público, privado ou cooperativo, das organizações representativas dos trabalhadores ou de organizações representativas das actividades económicas, e, ainda, outros eleitores que, por imperativo decorrente das suas funções profissionais, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição.

2 — Os eleitores referidos nas alíneas a), b) e g) do número anterior, quando deslocados no estrangeiro entre o 12.º dia anterior ao da eleição e o dia da eleição, podem exercer o direito de voto junto das representações diplomáticas, consulares ou nas delegações externas dos ministérios e instituições públicas portuguesas previamente definidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, nos termos do artigo 79.º-D.

3 — Podem ainda votar antecipadamente os estudantes de instituições de ensino inscritos em estabelecimentos situados em distrito, região autónoma ou ilha diferentes daqueles por onde se encontram inscritos no recenseamento eleitoral.

4 — Podem ainda votar antecipadamente os seguintes eleitores recenseados no território nacional e deslocados no estrangeiro:

a) Militares, agentes militarizados e civis integrados em operações de manutenção de paz, cooperação técnico-militar ou equiparadas;

b) Médicos, enfermeiros e outros cidadãos integrados em missões humanitárias, como tal reconhecidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros;

c) Investigadores e bolseiros em instituições universitárias ou equiparadas, como tal reconhecidas pelo ministério competente;

d) Estudantes inscritos em instituições de ensino ou que as frequentem ao abrigo de programas de intercâmbio;

e) Eleitores doentes em tratamento no estrangeiro, bem como os seus acompanhantes.

5 — Podem ainda votar antecipadamente os cidadãos eleitores cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que vivam com os eleitores mencionados no número anterior.

6 — Só são considerados os votos recebidos na sede da junta de freguesia correspondente à assembleia de voto em que o eleitor deveria votar até ao dia anterior ao da realização da eleição.

7 — As listas concorrentes à eleição podem nomear, nos termos gerais, delegados para fiscalizar as operações de voto antecipado, os quais gozam de todas as imunidades e direitos previstos no artigo 50.º-A.”

As expressões *votes for emigrants*, *non resident voting*, *out of country voting*, *distance voting* e *absentee voting*, usadas nos trabalhos comparativos que consultámos, podem abarcar tanto os casos de pessoas só temporariamente presentes no estrangeiro como as que residem em permanência fora do seu país de origem. O presente dossiê tem somente por objeto os emigrantes propriamente ditos, não abrangendo nem os eleitores que ocasionalmente se encontrem fora do território nacional nem nenhuma das situações de voto antecipado acima descritas, que constituem casos especiais sem relevância para o âmbito de questões tratadas na Petição n.º 247/XIII.

No que toca aos modos de votação dos emigrantes, são identificadas, cruzando os dados do referido estudo comparativo com outros que consultámos,⁷ as seguintes opções:

- Voto pessoal no país de origem (*return voting* ou *in person voting*);
- Voto presencial na embaixada ou posto consular⁸ (*embassy voting*) ou em local de voto específico (*in-person polling station*);
- Voto por via postal (*postal voting*);⁹
- Voto por procuração (*proxy voting*);
- Voto telefónico (*voting by phone*);
- Voto pela Internet (*Internet voting* ou *E-voting*).¹⁰

O modelo do **voto pessoal no país de origem** não é verdadeiro exercício de voto no estrangeiro, embora seja exercido por cidadão a residir habitualmente fora do território de que é nacional que se desloca propositadamente ao seu país de origem para exercer presencialmente o direito de sufrágio, o que pode ser facilitado, pelo menos em teoria, estabelecendo locais de voto nos principais aeroportos e postos fronteiriços terrestres. Normalmente o emigrante terá de estar registado como eleitor através da respetiva embaixada. Este sistema previne fraudes eleitorais, já que o eleitor tem de provar pessoalmente a sua identidade e capacidade eleitoral ativa. Sendo um método simples do ponto de vista administrativo e logístico, beneficia os grupos da diáspora mais abastados que podem suportar o custo da viagem de regresso e, pelo menos em teoria, podem induzir determinado sentido de voto.

Um segundo método é o do **voto presencial na embaixada ou posto consular**. O exercício do direito de voto tem lugar nas instalações da embaixada ou do consulado. A organização e a logística são, neste caso, menos complicadas do que no método anterior e o número limitado de localizações permite um maior controlo

⁷ De entre esses estudos, escolhemos, para encorpar estas notas introdutórias, os que considerámos mais concisos, pertinentes e esquemáticos, com os seguintes títulos: [Out-of-Country Voting: A Brief Overview](#), [A Comparative Study of the Overseas Voting Laws and Systems of Selected Countries](#) e [Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting](#).

⁸ Utilizaremos também doravante, para mencionar a embaixada e o consulado, a expressão “representação diplomática”.

⁹ A expressão “voto por correspondência” é sinónima.

¹⁰ Em [A Comparative Study of the Overseas Voting Laws and Systems of Selected Countries](#) encontramos ainda referência a votação por *facsimile transmission* (**fax**) no caso dos **Estados Unidos da América** e da **Nova Zelândia**, possível dentro de certas condições.

e fiscalização do processo de votação, garantindo maior segurança, integridade e autenticidade do ato eleitoral. A maior crítica que se pode fazer a este modo de votação é a de que afasta do sufrágio os emigrantes que, mesmo registados no recenseamento eleitoral, vivem em locais remotos de difícil acesso, em termos de custo e tempo, às instalações da embaixada ou consulado. Além disso, estas podem não oferecer condições para receber um vasto número de votantes que aí se desloquem ao mesmo tempo. Como facilmente se imagina, o método funciona melhor em países com uma infraestrutura diplomática extensa e bem organizada. O **voto presencial em local de voto específico** consiste em instalar locais de voto em sítios do país de residência onde se concentre um maior número de emigrantes, fora das embaixadas ou consulados. A maior vantagem, ao permitir o exercício presencial do direito de voto, é prevenir fraudes e potenciar maior participação. No entanto, implica um maior fardo logístico, para além de não ser habitual as autoridades do país de acolhimento autorizarem a realização de eleições para órgãos de soberania de um país estrangeiro dentro do seu próprio território. Mesmo a serem autorizadas, a definição dos locais e da organização das operações eleitorais envolve habitualmente complexas negociações intergovernamentais que tornam o processo desgastante. É ainda uma das mais caras opções de metodologia de voto no estrangeiro.

Sendo o **voto por via postal** um dos métodos mais comumente utilizados, consiste em os boletins e envelopes apropriados serem previamente enviados aos emigrantes registados no recenseamento eleitoral, para que estes os devolvam por correio dentro dos prazos fixados, podendo depois ou ser entregues em pontos de recolha localizados no próprio país de residência ou ser enviados diretamente para o país de que se é nacional. Este método, de custo relativamente baixo, resulta em igualdade de participação no ato eleitoral a todos os potenciais votantes da diáspora e constitui o meio mais simples de aceder aos eleitores emigrantes, garantindo ainda o segredo do voto. Porém, os boletins de voto têm de estar prontos com muita antecedência para poderem ser enviados pelo correio e a metodologia pode levar a atrasos na contagem dos votos e apuramento dos resultados devido ao tempo que se despende no processo de remessa e reenvio dos boletins. É também um método muito inseguro e vulnerável a fraudes, ainda que preservando o segredo do voto e da identidade do eleitor, além de haver sempre o risco de os boletins de voto preenchidos não chegarem aos organismos competentes a tempo de serem contados dentro dos prazos legais (uma das queixas dos petionantes da Petição n.º 247/XIII).

O **voto por procuração** é raramente usado, apontando os estudos comparativos consultados a **França**, a **Holanda** e o **Reino Unido** como exemplos de países que o adotaram, combinando-o com outros modos de votação, em relação aos quais funciona como alternativa. Uma das desvantagens assinaladas a este método, logisticamente simples, é o de comprometer o segredo do voto, já que ao procurador é fácil desvirtuar o sentido de voto do mandante.

O **voto telefónico** é ainda mais raro e terá acontecido, a título experimental, num ato eleitoral na **Holanda**.

O **voto pela Internet**, que constitui a modalidade de voto eletrónico (remota e não presencial) que mais parece compatibilizar-se com o voto dos emigrantes,¹¹ ainda está em estágio de desenvolvimento, não sendo ainda, na opinião de muitos, um método suficientemente seguro para ser usado em algo tão importante para a vida de um país como o são as eleições gerais, sejam legislativas ou presidenciais ou estejamos em face de um ato referendário. Usar o voto pela Internet sem que os sistemas tecnológicos a utilizar garantam a privacidade do eleitor e que o seu voto não é perdido expõe a eleição à fraude ou, pelo menos, à percepção de fraude, criando desconfiança no eleitor. Todavia, também tem sido sustentado que o recurso ao voto eletrónico tem a potencialidade de aumentar a participação eleitoral.¹²

As meras experiências do voto eletrónico (presencial e remoto) que têm sido feitas em vários países, em particular a partir do início do século XXI, também não serão referidas ao longo do dossiê, circunscrito à comparação dos sistemas e métodos legislados. De todo o modo, refira-se, a título de curiosidade, que o portal eletrónico da Comissão Nacional de Eleições portuguesa¹³ nos dá conta das [experiências realizadas em Portugal](#) a esse nível, ligando-nos a outras fontes digitais onde podemos encontrar mais documentação sobre o assunto, designadamente a página da Internet www.votoelectronico.pt, integrada no portal da UMIC-Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.¹⁴. Uma das experiências relatadas teve a ver com o voto electrónico não presencial, facultado “aos eleitores portugueses residentes no estrangeiro mediante a disponibilização de uma plataforma de voto por Internet”.

¹¹ Sendo a outra forma de voto eletrónico a que consiste em o eleitor registar presencialmente o seu voto em máquinas apropriadas instaladas nos locais de voto normais. Daí que seja habitual classificar o voto eletrónico dividindo-o em duas modalidades: o presencial (através de máquinas eletrónicas instaladas nos locais de voto) e o não presencial, remoto ou *on line* (através da Internet, usando computadores, *smartphones*, *tablets* ou outros aparelhos com ligação à Internet).

¹² Como se menciona na [nota técnica sobre a Proposta de Lei n.º 164/X \(ALRM\)](#), o voto eletrónico não presencial foi testado, como projeto-piloto não vinculativo, nas eleições para a Assembleia da República Portuguesa de 2005, tendo como destinatários os eleitores portugueses residentes no estrangeiro. Tratou-se de uma tentativa de encontrar uma forma alternativa de voto que permitisse aumentar a participação nos atos eleitorais, dada a dispersão geográfica desses eleitores. Também a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, 12 Agosto](#) (“Aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação, principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal”), previu, no seu 4.º pilar, dedicado a “Melhor Cidadania”, o voto eletrónico presencial, dizendo-se, a propósito do Eixo n.º 2 desse pilar, o seguinte: “A simplificação e modernização do processo de votação surgem, cada vez mais, como uma forma bastante eficaz de melhorar o conforto dos cidadãos e de atingir os segmentos mais abstencionistas. Especialmente quando estes segmentos são maioritariamente constituídos pela camada mais jovem da população e esta regista a mais elevada taxa de utilização de TIC. O objectivo estabelecido para o eixo «Voto electrónico presencial» é testar este método de voto electrónico presencial nas próximas eleições europeias e generalizá-lo nas próximas eleições legislativas. Só numa fase mais adiantada de desenvolvimento, este sistema de votação irá oferecer conveniência e flexibilidade adicional aos cidadãos eleitores através da possibilidade de votação através de uma qualquer secção de voto (independentemente do local de residência) e da rapidez da contagem de votos (apuramentos em tempo real), bem como redução de custos do processo eleitoral.”

¹³ Localizado em www.cne.pt.

¹⁴ Em <http://www.umic.pt>.

No portal da Agência para a Sociedade do Conhecimento é mencionado o seguinte: “O principal interesse em considerar um projecto de voto electrónico em Portugal seria a sua possível contribuição para permitir a votação de cidadãos que se encontrem longe do local da sua mesa de voto no Dia das Eleições, o chamado “voto em mobilidade”. Na verdade, uma possível facilitação da contagem de votos por meios electrónicos tem pouco interesse em Portugal, já que a contagem dos votos tradicionais em papel termina em geral menos de 6 horas após encerradas as urnas, e a introdução generalizada de votação electrónica tem elevados custos, envolve uma organização logística complexa e levanta problemas de segurança informática e de garantia de secretismo do voto.”¹⁵ É ainda feita, neste portal, uma análise de [experiências de votação eletrónica noutros países](#), muito completa e recheada de exemplos práticos elucidativos das vulnerabilidades de segurança e questões financeiras que o recurso a tecnologias digitais é suscetível de envolver no domínio do exercício do direito de sufrágio.

Cabe ressaltar, no entanto, que tais experiências de voto eletrónico (presencial e pela Internet) visaram fundamentalmente o exercício do direito de sufrágio não pelos cidadãos residentes no estrangeiro mas pelos votantes a viver dentro do próprio território nacional, pelo que os seus resultados não são necessariamente extrapoláveis para a esfera do voto no estrangeiro. Segundo o portal referido, a “disponibilização da votação pela Internet para cidadãos residentes no estrangeiro em países onde podem votar por correspondência tem sido rara: além obviamente da **Estónia**, e em parte dos 3 cantões **Suíços** onde foi iniciada a introdução da votação pela Internet, foi possível na **Holanda** em 2004 e na **França** em 2006”.

No pontapé de saída para a elaboração do presente dossiê, baseámo-nos ainda, como não poderia deixar de ser, em notas técnicas anteriores formuladas, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, acerca de iniciativas legislativas versando matérias eleitorais conexas com a que concretamente aqui nos ocupa, a saber:

- Sobre a [Proposta de Lei n.º 164/X](#) (ALRM) (“Exercício do direito de voto para a eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira pelos eleitores recenseados na Região Autónoma da Madeira, deslocados da sua área de recenseamento no dia do acto eleitoral através de voto antecipado e do voto por meio electrónico”);
- Sobre a [Proposta de Lei n.º 35/XI](#) (GOV) (“Alarga e uniformiza o regime do exercício do voto antecipado nas eleições do Presidente da República, da Assembleia da República, dos órgãos das autarquias locais, do Parlamento Europeu e nos referendos nacional e local”);
- Sobre o [Projeto de Lei n.º 337/XI](#) (“Alteração ao regime jurídico de recenseamento eleitoral”);
- Sobre o [Projeto de Lei n.º 405/XI](#) (“Alteração ao regime jurídico da eleição do Presidente da República”)¹⁶;

¹⁵ Permitimo-nos fazer a transcrição deste trecho, porque equaciona sinteticamente o problema e os perigos que a votação eletrónica pode acarretar, mas sem fechar a porta à introdução do voto eletrónico (remoto) para o caso particular dos residentes no estrangeiro.

¹⁶ Discutido em conjunto com a Proposta de Lei n.º 35/XI.

- Sobre o [Projeto de Lei n.º 526/XI](#) (“5.ª alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de Março (Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro, pelas Leis Orgânicas n.ºs 4/2005 e 5/2005, de 8 de Setembro, e pela Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto”);
- Sobre o [Projeto de Lei n.º 527/XI](#) (“Obrigatoriedade de notificação aos cidadãos eleitores sobre alterações da sua inscrição na base de dados do recenseamento eleitoral (BDRE)”);
- Sobre o [Projeto de Lei n.º 965/XII](#) (“Altera as Leis Eleitorais, permitindo o voto antecipado a doentes que estejam impossibilitados de se deslocar, ou de se deslocar pelos seus próprios meios, às mesas de voto”).

Como habitualmente, é disponibilizada uma versão eletrónica deste trabalho no sítio da DILP na Intranet da Assembleia da República, que pode ser consultada em http://arnet/sites/dsdic/DILP/DILPArquivo/Dossiers%20de%20Informação/Votação_Recenseamento_Cidadãos_Emigrantes.pdf

REGIMES JURÍDICOS COMPARADOS

ALBÂNIA

Os emigrantes albaneses que possam ser considerados eleitores não podem votar no estrangeiro, pelo que, em conformidade com as disposições pertinentes do seu [Código Eleitoral](#)¹⁷, têm de se deslocar ao território nacional para votar pessoal e presencialmente, se o quiserem fazer.

Não sendo admitido, pois, o exercício do voto no estrangeiro pelos cidadãos que residam fora do território nacional, o referido Código Eleitoral obriga ainda, no seu artigo 44.º, a que o eleitor esteja recenseado numa, e só numa, circunscrição correspondente a uma secção de voto, impossibilitando-se que vote em local de voto à sua escolha.¹⁸

ANDORRA

[Alterações](#) recentes à [Lei Eleitoral](#) introduziram a possibilidade de voto postal para os eleitores que estejam a residir no estrangeiro, temporária ou permanentemente, desde que manifestem a vontade de votar dessa forma dentro do prazo de cinco dias a contar da marcação do ato eleitoral, juntando um certificado que prove a razão da residência fora do território nacional. Trata-se, por assim dizer, de um recenseamento *ad hoc* que constitui condição indispensável para o exercício do direito de voto por correspondência.¹⁹

Os residentes no estrangeiro que se tenham registado para votar dessa forma recebem depois os respetivos boletins de voto, envelopes e informação eleitoral, sendo os boletins de voto devolvidos ao tribunal de primeira instância dentro do prazo fixado na lei.

¹⁷ Versão em inglês consolidada e atualizada a abril de 2015.

¹⁸ O Parlamento albanês ofereceu resposta confirmando esta informação ao questionário n.º 2743 formulado no âmbito do Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar, conhecido pela sigla CERDP, de que a Assembleia da República é membro. Este questionário foi concluído durante o mês de fevereiro de 2015.

¹⁹ Estas informações são confirmadas quer por um [relatório](#) produzido por missão de observação a eleições realizadas em 2015 quer pela resposta dada pelo Parlamento de Andorra ao questionário do CERDP n.º 2743 (2015).

CROÁCIA

De acordo, conjugadamente, com o disposto no artigo 45.º da Constituição croata²⁰ e no artigo 8.º da [lei eleitoral que regula a eleição dos Deputados](#),²¹ os cidadãos croatas que residam fora do território nacional têm direito a votar para a eleição do Parlamento nas instalações das respetivas representações diplomáticas, determinando a Comissão Nacional Eleitoral os locais de voto nas missões diplomáticas e postos consulares, assim como o processo de preparação e condução das operações eleitorais (artigo 56.º, n.ºs 4 e 5, da mesma lei eleitoral). Tem ainda a incumbência de anunciar que estações de voto tenham sido fixadas para cada ato eleitoral, com indicação dos eleitores que hão-de votar em cada um dos locais determinados (artigo 70.º).

O voto é presencial, assinalando o eleitor o seu sentido de voto no respetivo boletim.

No artigo 28.º do *Voter's Register Act* estipula-se que sobre os cidadãos residentes no estrangeiro que queiram votar recai a obrigação ativa de se registarem na lista especial de eleitores recenseados para votar nas eleições parlamentares, na eleição do Presidente da República, em referendos e nas eleições para o Parlamento Europeu. Por seu turno, o artigo 29.º do mesmo diploma legislativo estabelece que às representações diplomáticas incumbe publicitar, a todo o momento, o modo, lugar e prazo de execução do processo de inscrição no registo especial de eleitores emigrantes.^{22 23}

²⁰ O artigo 45.º da Constituição croata, na versão mais atualizada em língua inglesa que encontramos, diz o seguinte: “*All Croatian citizens who have reached the age of eighteen years (voters) shall be entitled to universal and equal suffrage in elections for the Croatian Parliament, the President of the Republic of Croatia and the European Parliament and in decision-making procedures by national referendum, in compliance with law. In elections for the Croatian Parliament, voters who do not have registered domicile in the Republic of Croatia shall be entitled to elect three representatives in compliance with law. In elections for the Croatian Parliament, the President of the Republic of Croatia and the European Parliament and in decision-making procedures by national referendum, suffrage shall be exercised in direct elections by secret ballot, wherein voters who do not have registered domicile in the Republic of Croatia shall vote at polling stations in the premises of diplomatic-consular offices of the Republic of Croatia in the foreign countries in which they reside. In elections for the Croatian Parliament, the President of the Republic of Croatia and the European Parliament and in decision-making procedures by national referendum, the Republic of Croatia shall secure exercise of suffrage for its citizens with registered domicile in the Republic of Croatia who are outside of its borders during elections such that they may vote in diplomatic-consular offices of the Republic of Croatia in the foreign countries in which they located or in some other manner as specified by law.*”

²¹ Texto original retirado de www.legislationline.org. A informação constante desta página da Internet apresenta ainda alterações verificadas em 2007, as quais, no entanto, não têm relevância para as questões em apreço.

²² Informação prestada pelo Parlamento croata no âmbito do questionário do CERDP n.º 2743 (2015).

²³ Rematamos sublinhando que, como se refere no estudo [Access to Electoral Rights in Croatia](#), de junho de 2013, a introdução do direito de voto para os emigrantes croatas, relativamente recente, esteve envolta nalguma controvérsia.

DINAMARCA

De acordo com o ponto 1.1 do [Parliamentary Election Act of Denmark](#),²⁴ para os cidadãos eleitores exercerem o seu direito de voto nas eleições legislativas têm de residir permanentemente no país, sendo esta uma decorrência constitucional do artigo 29.º, n.º 1, da [Constituição da Dinamarca](#).²⁵ Assim sendo, o cidadão dinamarquês residente no estrangeiro que aí queira exercer o direito de voto só o pode fazer caso tencione regressar ao país no prazo de dois anos a contar da sua partida (ponto 2.3 da referida lei eleitoral).²⁶

ESPANHA

Prescreve a [Constituição Espanhola](#), no seu artigo 23.º, que a todos os cidadãos é reconhecido o direito de participação nos assuntos políticos, tanto diretamente como através de representantes livremente eleitos para o efeito por intermédio de eleições periódicas por sufrágio universal. Na decorrência deste preceito constitucional, surge a [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio](#), que aprova o regime eleitoral geral, de onde constam as normas e as regras aplicáveis a todos os atos eleitorais no país.

De acordo com tal diploma e respetiva legislação complementar, os cadernos eleitorais espanhóis são compostos quer pelo *Censo de Los Electores Residentes em España* – CER – quer pelo *Censo Electoral de Los Residentes Ausentes* – CERA, sendo a inscrição neste último obrigatória para os espanhóis que residem permanentemente no estrangeiro.²⁷ O registo no *Censo Electoral de Los Residentes Ausentes* deve ser feito na representação diplomática da área de residência do emigrante e, para se estar habilitado a votar, é necessário comunicar essa intenção, por escrito, à respetiva representação diplomática²⁸.

Já o direito de voto pode ser exercido de duas formas: presencialmente na respetiva representação diplomática ou por correspondência, devendo esta última ser previamente requerida por escrito aquando do recenseamento para cada uma das eleições.²⁹ Este pedido é feito através de um modelo pré-aprovado enviado aos emigrantes pelos respetivos serviços diplomáticos, que deve ser devolvido a esses mesmos

²⁴ Versão consolidada em língua inglesa retirada de www.legislationline.org. Sendo o texto datado de 2009, o seu conteúdo, na parte que interessa, afigura-se atualizado em face da resposta do Parlamento dinamarquês ao questionário do CERDP n.º 2743 (2015).

²⁵ Diploma apresentado em inglês retirado do sítio da Internet do [Governo dinamarquês](#).

²⁶ Este é um dos seis casos indicados no estudo [Disenfranchisement of EU citizens resident abroad](#) como de Estados que concedem e retiram os direitos de voto aos emigrantes quando preenchidos determinados requisitos.

²⁷ Conforme disposto no artigo 2.º do [Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre](#).

²⁸ Esta comunicação é feita uma vez para cada eleição, não se renovando automaticamente em cada um dos atos eleitorais.

²⁹ [Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre](#), relativo ao procedimento de votação para os cidadãos espanhóis que se encontrem temporariamente no estrangeiro.

serviços juntamente com uma cópia do passaporte ou do documento de identificação civil emitido pelas autoridades espanholas.

ESTÓNIA

As leis eleitorais aplicáveis permitem que os emigrantes exerçam o direito de voto nas eleições legislativas, nas eleições para o Parlamento Europeu e nos referendos, através de voto postal, voto em representação diplomática ou voto eletrónico.

Existem leis diferentes para cada um desses atos eleitorais.

No caso da eleição do Parlamento estónio (*Riigikogu*), a respetiva [lei](#)³⁰ dispõe, no n.º 1 do seu parágrafo 49, que o processo de votação dos cidadãos estónios residentes no estrangeiro, permanente ou temporariamente, é organizado pelas missões diplomáticas respetivas. Estas também são responsáveis pela preparação das listas de cidadãos a viver permanentemente no país de acolhimento (§49-4).

Esses cidadãos votam eletronicamente, recebendo cartões eletrónicos de eleitor o mais tardar até ao 60.º dia anterior ao da eleição, desde que os hajam solicitado expressamente nos termos do parágrafo 21-2¹ ³¹(§49-5). O voto eletrónico, por sua vez, está regulado nos artigos 48² a 48⁸. ³²

Podem ainda escolher votar por via postal, mas, se o quiserem fazer, terão de o pedir à representação diplomática do país da sua residência habitual ou, caso não a haja, à representação diplomática mais próxima (§50-1). Na hipótese de o eleitor escolher votar por correspondência, são-lhe enviados o boletim de voto, dois envelopes e a lista consolidada de candidatos (§51), descrevendo o parágrafo 52 o modo concreto como se exerce o direito de voto.

No caso de não pretender votar nem por via eletrónica nem por via postal, pode, ainda assim, o eleitor exercer o direito de voto na representação diplomática, ao abrigo do disposto no parágrafo 54.

Tratando-se da eleição do Parlamento Europeu, a [lei](#)³³ que a disciplina regula o exercício do direito de voto pelos cidadãos estónios a residir em Estado estrangeiro, permanente ou temporariamente, nos parágrafos 48 a 55, estabelecendo igualmente as opções do voto por via eletrónica³⁴, postal e presencial (nas embaixadas ou missões diplomáticas).

³⁰ Versão em inglês atualizada com o título de *Riigikogu Election Act*.

³¹ O algarismo “1”, elevado, faz parte da numeração do artigo.

³² Os algarismos elevados fazem parte dos números dos artigos.

³³ Versão em inglês retirada de www.legislationline.org.

³⁴ Neste caso determinando-se expressamente que o voto se faz na *webpage* da Comissão Eleitoral Nacional (§52-1).

O mesmo acontece em relação à votação nos referendos, regulados por [lei própria](#), cujo capítulo oitavo (§42 a §49) se refere à votação em Estados estrangeiros. Para além das três opções de voto mencionadas, podem ainda os eleitores residentes no estrangeiro exercer o seu direito de voto em território nacional (§40), se nele se encontrarem, de acordo com o mecanismo do voto antecipado (*advance voting*).

FRANÇA

Os cidadãos franceses residentes no estrangeiro gozam dos mesmos direitos de sufrágio dos que vivem no território nacional, podendo votar desde que estejam recensados em listas eleitorais.

No que respeita ao requisito da inscrição no registo eleitoral, os emigrantes franceses podem escolher entre duas possibilidades:

- A inscrição nas listas eleitorais consulares; ou
- A inscrição em lista eleitoral do território nacional.

No primeiro caso, a inscrição no registo dos franceses estabelecidos fora de França da circunscrição consular relativa ao seu lugar de residência acarreta automaticamente a sua inclusão na lista eleitoral consular, salvo se o interessado se opuser a tal efeito do ato de registo. Os que não estejam inscritos nesse registo de cidadãos franceses a viver no país em questão podem, ainda assim, solicitar a sua inscrição direta na lista eleitoral consular respeitante ao seu lugar de residência.

No segundo caso, os franceses radicados no estrangeiro que possuam um domicílio ou residência ou estejam sujeitos ao pagamento de impostos locais dentro de um município francês podem, passados mais de cinco anos, inscrever-se na lista eleitoral correspondente a esse município. Além disso, os que estejam inscritos no registos dos franceses estabelecidos fora de França podem igualmente inscrever-se na lista eleitoral de um dos seguintes municípios:

- Aquele em que hajam nascido;
- O do último domicílio;
- O da última residência que tenha durado pelo menos seis meses;
- O de nascimento ou de registo de um ascendente;
- O de inscrição do cônjuge ou de um parente até ao quarto grau.³⁵

³⁵ Informação prestada na resposta francesa ao questionário do CERDP n.º 2743 (2015), vertida nos artigos L9 a L15 do [Código Eleitoral](#) francês, o qual comporta, para além das regras comuns aos vários tipos de eleições gerais, um conjunto de normas especiais para os deputados a eleger pelos franceses a viver fora do território nacional (artigos LO328 a L330-1) e para questões relacionadas com o processo eleitoral no estrangeiro (artigos L330-2 a L330-16).

Os franceses inscritos nas listas eleitorais consulares podem votar num local de voto aberto nos consulados e embaixadas francesas dos seus países de residência em todas as eleições gerais que não tenham caráter local, ou seja, nas eleições legislativas e presidenciais e para o Parlamento Europeu. É possível ainda, caso estejam inscritos em município francês, votarem no território nacional (se aí estiverem) em local de voto correspondente a esse município.

Podem também votar por procuração, mas não por correspondência, salvo para as eleições legislativas.

Nas eleições legislativas, ao contrário do que se passa nas outras, é possível votar por correspondência e por procuração.

O voto por procuração está previsto nos artigos L71 a L78 do [Código Eleitoral](#). Optando-se pelo voto por procuração, cada mandatário pode representar três eleitores radicados no estrangeiro, ao contrário do que se passa na representação de eleitores no território nacional, em que esse limite é de dois.

O voto por correspondência pode ser exercido por via postal, em envelope fechado, ou por via eletrónica, desde que, neste caso, seja processado através de equipamentos e *software* que assegurem o segredo do voto e a sinceridade do escrutínio, evitando a manipulação da vontade do eleitor (artigo L330-13 do [Código Eleitoral](#)).^{36 37}

As embaixadas e postos consulares enviam para casa dos eleitores materiais relacionados com o processo de votação, incluindo o lugar, o horário, documentação necessária e boletim de voto, os quais estão também à disposição dos eleitores nos locais habituais das representações diplomáticas (artigo L330-6 do [Código Eleitoral](#)).

HOLANDA

O recenseamento eleitoral é feito pelos municípios, estando o recenseamento dos emigrantes na esfera de responsabilidade do município da cidade de Haia (Secção D3 do [Elections Act](#)³⁸), que também é responsável pela contabilização dos votos destes juntamente com os votos dos residentes no município.

³⁶ Obtivemos a [explicação](#) da noção de “*sincérité du scrutin*” (no original da disposição legal em que se insere).

³⁷ Conclui-se, pela forma como a matéria é tratada nas disposições legais pertinentes, que o voto eletrónico constitui, para os franceses, não forma autónoma de votação, mas modalidade de voto por correspondência.

³⁸ Este diploma regula todos os níveis de eleições no país, mas não contempla todos os aspetos do processo eleitoral. Contém regulamentação detalhada sobre a votação tradicional, em papel, deixando por regular as outras formas de votação, como a votação eletrónica ou a votação pela Internet. O diploma está apresentado em língua inglesa, com alterações até 2009. [Sofreu várias alterações até ao dia de hoje, não estando as mesmas disponíveis em inglês](#). Em todo o caso, o conteúdo das alterações já se encontra refletido no texto do presente trabalho.

O recenseamento dos eleitores domésticos é feito de forma passiva, ou seja, os cidadãos ficam automaticamente habilitados a votar assim que estiverem preenchidos os requisitos legais. A regra para os emigrantes é, todavia, a inversa, tendo estes ativamente de dar início ao processo de recenseamento por forma a estarem habilitados a votar no estrangeiro.

Para os emigrantes se recensearem devem dirigir um requerimento, por escrito, ao município da cidade de Haia, seja por via postal ou por via eletrónica, devendo nesse requerimento ser escolhido o tipo de votação a efetuar pelo emigrante (presencial, por correspondência ou por procuração³⁹), bem como a forma de receber o boletim de voto (Secção M da lei referida).

Nas próximas eleições legislativas de março de 2017, como forma de evitar os atrasos nos serviços postais internacionais, será pela primeira vez dada aos emigrantes a possibilidade de se fazer *download* do boletim de voto, bem como a possibilidade de o remeterem por correio quer para o município de Haia quer para qualquer uma das representações diplomáticas holandesas designadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros como pontos de recolha.⁴⁰

Segundo a [Agência para a Sociedade do Conhecimento](#), em [texto publicado no seu portal eletrónico](#), a Holanda tem uma grande tradição de meios alternativos de votação, estando o voto presencial através de recurso a sistemas de votação automática legalmente previsto desde 1965. A partir de 1974, foi iniciada a passagem dos dispositivos mecânicos para dispositivos eletrónicos nas diversas eleições no país. Nas eleições legislativas de 2002, cerca de 95% dos municípios holandeses dispunham de máquinas para votação eletrónica.

Nas eleições para o Parlamento Europeu em 2004, foi facultada aos emigrantes a possibilidade de votar remotamente com o recurso a meios eletrónicos, possibilitando-se a votação através da Internet ou telefone⁴¹.

No ato eleitoral imediatamente seguinte, desta feita para o Parlamento nacional, continuou a ser possível aos emigrantes votarem pela Internet, tendo sido vedado, desta vez, o voto por telefone⁴².

Sobre este ato eleitoral, e a pedido do próprio país, incidiu um estudo elaborado pela [Osce - Organization for Security and Co-operation in Europe](#) através do seu gabinete [Office for Democratic Institutions and Human Rights](#), por forma a permitir a avaliação de todo o processo eleitoral, com especial incidência sobre o sistema de votação eletrónica e voto pela Internet dos emigrantes.

³⁹ A previsão legal deste tipo de votação consta da secção L do [Elections Act](#).

⁴⁰ Informação recolhida em [relatório](#) sobre as próximas eleições legislativas agendadas para março de 2017.

⁴¹ 74% dos emigrantes que votaram fizeram-no eletronicamente: 4871 pela Internet e 480 por telefone.

⁴² Quer nas eleições Europeias de 2004 quer nas legislativas de 2006, foi possível os emigrantes optarem tanto pelo voto por correspondência como pelo voto por procuração.

Segundo o estudo, o voto pela Internet apresentava vários riscos. Em primeiro lugar, punha em causa a natureza secreta do ato de votar, uma vez que não seria possível garantir o secretismo do ato. Foi entendido, porém, que seria aceitável sacrificar uma parte do secretismo para proporcionar a votação a um número mais alargado de emigrantes. Em segundo lugar, foram suscitadas várias objeções informáticas de cariz técnico demonstrando que, tendo em conta o sistema informático utilizado, seria possível determinar o sentido de voto dos eleitores através do mapeamento do código do programa, bem como que seria possível beneficiar determinados candidatos em detrimento de outros simplesmente por se adulterar a forma como o sistema informático geria e guardava os dados, enquanto tornava a prova destas irregularidades de muito difícil, para não dizer impossível, prova.

Este estudo concluiu, com opinião consensual dos responsáveis pelo sistema e dos críticos da votação eletrónica, que o sistema não seria adequado caso fosse equacionada uma expansão do método de votação à população em geral.

Em 2006 surge um grupo denominado “*Wij vertrouwen stemcomputers niet*”⁴³ que conseguiu demonstrar, na televisão nacional, a facilidade de manipulação dos equipamentos utilizados no voto eletrónico. Neste sentido, foi criada pelo Governo uma comissão consultiva sobre o processo eleitoral com vista à sua reforma. O relatório desta entidade, intitulado [Voting with Confidence](#), foi apresentado em setembro de 2007 e as suas principais conclusões foram as seguintes:

- A votação nas assembleias de voto deve ser o principal meio de voto, pois os outros meios não oferecem o mesmo nível de segurança;
- O método de votação deve ser o mesmo em todas as assembleias de voto;
- O método tradicional – votação em papel – é preferível por razões de transparência e verificação, mas a votação eletrónica, desde que produza um voto em papel que possa ser verificado, é aceitável;
- A votação em qualquer assembleia de voto de um mesmo município deve ser generalizada;
- A votação pela Internet deve ser prevista apenas para eleitores residentes no estrangeiro ou ausentes por razões de trabalho ou negócios e para cônjuges ou filhos dessas pessoas, bem como para eleitores com necessidades especiais que estejam impedidos de se deslocar às secções de voto;
- Devem ser definidos na lei os requisitos a satisfazer pelos equipamentos utilizados nas votações e melhoradas a transparência e verificação de cada processo eleitoral.

Na sequência das conclusões do relatório [Voting with Confidence](#), assim como do relatório do [Office for Democratic Institutions and Human Rights](#), e da exposição mediática que o grupo “Nós não confiamos nas máquinas de voto eletrónico” atingiu na opinião pública, o Governo decidiu abandonar a solução da votação eletrónica e voltar à votação tradicional através de boletins de voto.

Em 2009, num [estudo](#) do Instituto de Ciências de Informação e Computação da Universidade de Radboud, sobre a forma como o voto eletrónico foi implementado e posteriormente abolido no sistema eleitoral holandês,

⁴³ Corresponderá, em regime de tradução livre, à expressão “Nós não confiamos nas máquinas de voto eletrónico.”

foi concluído que a Holanda adotou prematuramente o sistema de voto eletrónico, mas também o aboliu prematuramente.

Já quanto à experiência com o voto pela Internet, o seu sucesso ou insucesso estava intimamente ligado ao *design* do modelo e aos detalhes de cariz técnico, tendo a abolição do sistema sido grandemente influenciada pela falta de credibilidade e pela desconfiança da opinião pública relativamente ao voto presencial através de meios eletrónicos denunciadas pelo mencionado movimento “Nós não confiamos nas máquinas de voto eletrónico”.

Em 2015, [foi retomada a ideia do voto pela internet](#), com a criação de um projeto-piloto para proporcionar aos emigrantes o voto eletrónico remoto. Neste projeto, anunciado pelo [Conselho Eleitoral Holandês](#) em maio de 2015, foi constituído um grupo de cidadãos chamados a votar, numa eleição fictícia, por forma a aferir da fiabilidade e robustez do sistema de voto pela Internet. Não conseguimos encontrar documentação sobre este teste, mas, não havendo recomendações concretas a aconselhar a adoção do voto pela Internet, tudo indica que ainda não será no próximo ato eleitoral que virá a ser adotado.

Ainda sobre as próximas eleições legislativas, escreveu o jornal britânico [The Guardian](#) que não serão utilizados métodos de votação eletrónica, como no passado, decorrendo a votação segundo o método tradicional com os típicos boletins de voto.

De entre os universos jurídicos pesquisados, o da Holanda é, assim, o único que adotou formas de votação eletrónica e permitiu o voto pela Internet dos seus emigrantes, revertendo depois o sistema para o tradicional boletim de voto, embora com algumas melhorias, no que aos emigrantes diz respeito.

HUNGRIA

Prevê a legislação eleitoral magiar o voto dos eleitores residentes no estrangeiro para as eleições parlamentares, registando, porém, diferenças de tratamento consoante estejam em causa cidadãos húngaros com domicílio permanente no território nacional, mas temporariamente deslocados fora dele, e cidadãos húngaros vivendo no estrangeiro sem domicílio permanente na Hungria.⁴⁴

No primeiro caso, o direito de voto é exercido em secções de voto instaladas nas representações diplomáticas, podendo as operações eleitorais – a votação propriamente dita e os atos subsequentes – ser vigiadas e

⁴⁴ Como é referido num documento opinativo de junho de 2012 ([Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary](#)), a [Constituição húngara](#) foi revista em 2011 e, em contraste com a anterior, deixou de exigir a residência permanente em território nacional, no seu artigo XXIII, como condição para se votar. As novas leis eleitorais em vigor aprovadas a partir dessa data, que a Lei Fundamental adjetiva de “cardinais”, surgem na sequência do novo texto constitucional.

fiscalizadas por delegados das candidaturas, órgãos de comunicação social acreditados e observadores internacionais. Os boletins de voto, no entanto, não são contados nas próprias embaixadas ou consulados. Toda a documentação eleitoral é devolvida à Hungria, onde o apuramento dos resultados é efetuado. Os húngaros que, temporariamente fora do seu país, pretendam votar nas representações diplomáticas devem requerer a sua inscrição nas listas de eleitores especiais organizadas para tal efeito até ao oitavo dia anterior à data marcada para a eleição.

No segundo caso, o dos emigrantes propriamente ditos, o eleitor pode votar por correspondência, mas, para o fazer, terá de o requerer até ao 15.º dia antes do dia marcado para a votação. Neste caso, a intenção de se exercer o direito de voto por via postal representa como que um recenseamento próprio. O registo para o exercício do voto por via postal, a realizar o mais tardar até ao 15.º dia anterior ao dia marcado para a votação, é válido para um período de 10 anos, que se prorroga automaticamente em face de uma ação que faça pressupor a intenção de se continuar a votar por correspondência (o exercício efetivo do direito de voto em determinado ato eleitoral, o requerimento específico para se prolongar a inclusão no registo de eleitores emigrantes, etc.). Caso assim não aconteça, o eleitor é eliminado automaticamente do registo eleitoral decorrido que seja o tal período de 10 anos.

Na [lei eleitoral](#)⁴⁵ que rege a eleição parlamentar, designada, em inglês, por *Act CCIII of 2011 On the Elections of Members of Parliament*, o direito de voto no estrangeiro está previsto, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 12.º, para o primeiro grupo de eleitores, e no n.º 3 do mesmo artigo 12.º, para o segundo.

Combinando o sistema eleitoral relativo ao Parlamento círculos eleitorais nacionais e uninominais, é natural e compreensível, por outro lado, que, de harmonia ainda com o referido artigo 12.º, os eleitores residentes na Hungria temporariamente deslocados do território nacional possam votar para os dois tipos de candidaturas e os eleitores a viver em permanência no estrangeiro só possam eleger deputados candidatos, em listas partidárias, pelos círculos nacionais, não podendo votar para eleger os que concorrem em círculos uninominais (*single-member constituency candidates*).

Os eleitores emigrantes são informados pelo Gabinete Nacional de Eleições⁴⁶ sobre os detalhes e a tramitação da votação, sendo notificados, por *e-mail*, telefax ou correio normal, da admissão ou rejeição da inscrição para votarem no estrangeiro por via postal. Recebem um pacote com informação sobre o modo de votar, um formulário para identificação do eleitor, o boletim de voto⁴⁷ e os necessários envelopes⁴⁸, que devolvem por correio normal ou através dos serviços de correspondência da representação diplomática do país onde residam. Colocados o formulário indicado com a identificação do votante e o boletim de voto em

⁴⁵ Versão em inglês atualizada em 3 de março de 2013, constante de página institucional eleitoral (http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_11.html) e confirmada pela resposta do Parlamento húngaro ao pedido do CERDP n.º 2743 (2015).

⁴⁶ Traduzimos assim a expressão “*National Election Office*”.

⁴⁷ Os quais também podem ser descarregados *online* em www.valasztas.hu.

⁴⁸ Que também podem recolher pessoalmente em locais previamente determinados.

envelopes selados, de forma a manter o segredo de voto, são remetidos ao *National Election Office*, onde devem ser rececionados no máximo até 24 horas antes do dia marcado para a eleição. Os envelopes exteriores podem começar a ser abertos e os formulários mencionados verificados a partir do sexto dia anterior ao da votação, mas os envelopes interiores anónimos contendo os boletins de voto só podem começar a ser abertos e contados depois de atingidas as 19 horas do dia da votação (hora de encerramento das urnas na votação doméstica). A contagem é feita pelo *National Election Office*, sob supervisão da Comissão Nacional de Eleições, órgãos de comunicação social, partidos políticos e observadores internacionais.

Está a regulamentação da lei eleitoral supramencionada fundamentalmente vertida num diploma sobre procedimentos eleitorais com o título em inglês de [Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure](#),⁴⁹ sendo pertinente destacar, em relação ao que se acaba de descrever, as seguintes disposições:

- A secção 3, contendo definições várias, de onde constam os conceitos, essenciais para a compreensão do conteúdo do diploma na parte que interessa, de “morada na Hungria” (*Address in Hungary*) e “representação no estrangeiro” (*Foreign representation*);
- A secção 97, sobre a eliminação dos cadernos eleitorais dos cidadãos residentes no estrangeiro;
- A secção 259, respeitante ao registo nas representações diplomáticas, para efeitos de exercício do direito de voto presencial, dos húngaros ocasionalmente em deslocação no estrangeiro.⁵⁰

ITÁLIA

Há um registo de todos os italianos residentes no estrangeiro denominado “*Anagrafe Italiani residenti all'estero*” (AIRE), o qual, introduzido pela [Legge 27 ottobre 1988, n. 470](#),⁵¹ contém todos os dados pessoais dos cidadãos residentes no estrangeiro, sendo obrigatório o registo nesta lista para todos os residentes fora do país por um período superior a 12 meses.

Este registo proporciona aos inscritos o exercício de vários direitos, como a renovação da carta de condução ou o direito ao voto à distância, objeto do presente dossiê. A inscrição no AIRE é feita através de declaração (modelo pré aprovado e disponível nas diversas representações diplomáticas) e por diversas formas, incluindo por *fax* ou por *email*. A partir do momento em que o emigrante está registado no AIRE, a atualização dos seus dados pessoais é da sua inteira responsabilidade, sob pena de poderem vir a existir falhas nos contatos entre as representações diplomáticas e o mesmo, podendo, no limite, tornar impossível o envio da documentação

⁴⁹ Versão em inglês, atualizada a 2013, disponibilizada em www.valasztas.hu.

⁵⁰ Dois dos ensaios comparativos a que nos referimos na nota prévia deste dossiê referem ainda que os emigrantes húngaros também podem votar para os atos referendários, regime que não foi possível tratar aqui e é regulado pelo [Act CCXXXVIII of 2013 on Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure](#) (versão em inglês disponível em www.valasztas.hu).

⁵¹ Nos atos legislativos italianos é comum a referência ao número aparecer depois da data.

necessária ao exercício do direito de voto, que é feito por correspondência⁵². Não é possível aos emigrantes exercerem o seu direito de voto à distância sem estarem devidamente inscritos no AIRE.

Para além de estar possibilitado o voto por correspondência aos emigrantes, estes podem, querendo, exercer o seu direito de voto pessoalmente no território italiano, como qualquer cidadão italiano e sem necessidade de cumprir qualquer formalidade extra relativamente aos concidadãos residentes em Itália.

As regras para o exercício do direito de voto dos emigrantes constam da [Legge 27 dicembre 2001, n. 459](#), regulamentada pelo [Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104](#).

LITUÂNIA

Os cidadãos lituanos que residam no estrangeiro, permanente ou temporariamente, podem votar nas eleições do seu parlamento.⁵³ Têm, porém, de se registar como votantes voluntariamente, para passarem a constar dos respetivos cadernos de recenseamento, cabendo-lhes decidir, no ato de registo⁵⁴, se querem votar por correspondência ou presencialmente na respetiva missão diplomática ou posto consular, sendo, assim, possível optarem por um desses modos de votação.⁵⁵

Nos termos do artigo 31.º da [lei que rege a eleição parlamentar](#),⁵⁶ os boletins de voto são enviados aos eleitores, prevendo-se meios simples para assegurar que são efetivamente entregues aos destinatários (a disposição legal citada permite, por exemplo, que sejam entregues a pessoa que viva com o eleitor ou mesmo um vizinho que o conheça, devendo o processo de distribuição dos boletins de voto estar terminado oito dias antes da data da votação).

Nos termos do n.º 2 do artigo 33.º, as listas de eleitores atualizadas são remetidas à Comissão Nacional de Eleições pela representação diplomática respetiva, até 15 dias antes da data marcada para a eleição. A essa lista podem ser adicionados os eleitores que durante o período legal para votarem por via postal ou no dia da eleição não regressam à Lituânia e podem, assim, votar na embaixada ou posto consular.

⁵² Consta do n.º 2 do artigo 2.º da [Legge 27 dicembre 2001, n. 459](#) que os eleitores que residam no estrangeiro votam por correspondência.

⁵³ Chamado *Seimas*, que é eleito através de um sistema eleitoral misto composto por círculos uninominais e círculos nacionais com listas plurinominais.

⁵⁴ Em eleições gerais realizadas em 2014 foi possível descarregar e submeter o formulário *online*.

⁵⁵ A informação aqui contida está em conformidade com a resposta dada pelo Parlamento lituano no âmbito do questionário do CERDP n.º 2743 (2015).

⁵⁶ Versão em inglês atualizada a 2016 sob o título *Law on Elections to the Seimas*.

O voto por correspondência é especialmente regulado no artigo 67.º, o qual obriga ao fornecimento de adequados envelopes aos votantes, para assegurar o segredo do voto e a integridade do processo de votação.

Os emigrantes lituanos também podem votar, em idênticos termos, para a eleição do Presidente da República (artigos 25.º, 29.º e 31.º da [lei eleitoral para o Presidente da República](#)⁵⁷) e, naturalmente, para o Parlamento Europeu (artigos 26.º, 27.º, 31.º e 33.º da [lei eleitoral respetiva](#)⁵⁸), sendo que neste caso os cidadãos deslocados no estrangeiro são recensados nos cadernos eleitorais da circunscrição de Vilnius (n.º 1 do artigo 33.º da lei respetiva).

MOLDÁVIA

De harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do [Código Eleitoral](#)⁵⁹ moldavo, os cidadãos nacionais a residir fora do país gozam de plenos direitos de sufrágio nas eleições parlamentares e presidenciais e nos referendos, devendo os responsáveis pelas embaixadas e postos consulares providenciar condições para o livre exercício do direito de voto desse grupo de pessoas.

Com base nessas disposições legais, a Comissão Eleitoral Central, órgão da administração eleitoral moldava, aprovou um regulamento sobre o voto dos cidadãos a viver no estrangeiro⁶⁰, segundo o qual estes podem votar em qualquer estação de voto estabelecida no país onde residam.

Os responsáveis pelas respetivas representações diplomáticas têm a obrigação de informar os seus conterrâneos a viver no país sobre a data, hora e local em que deverá ser exercido o direito de voto, divulgando a informação através da sua afixação em painéis nas suas instalações, bem como na respetiva página da Internet e em órgãos de comunicação social.

Um outro regulamento⁶¹ regula o recenseamento dos emigrantes moldavos, estipulando que podem registar-se antecipadamente através do portal www.alegator.md / www.voter.md (*registration in advance*, mediante o preenchimento do formulário de registo *online* e sua imediata submissão). Depois de apresentada a declaração pelo eleitor, este recebe confirmação do registo no endereço eletrónico que haja indicado. No

⁵⁷ Versão atualizada em língua inglesa.

⁵⁸ Versão em inglês constante de www.legislationline.org.

⁵⁹ Versão em inglês atualizada (2016) disponibilizada em http://cec.md/files/files/EN_SITE_2017/Codul%20electoral%202016%20ENG.pdf, onde está localizado o portal da Comissão Eleitoral Central da Moldávia.

⁶⁰ Segundo a resposta do Parlamento moldavo ao pedido do CERDP com o n.º 2743 (2015), trata-se de um regulamento aprovado pela Decisão da Comissão Eleitoral Central n.º 3375, de 27 de julho de 2010.

⁶¹ Aprovado pela Decisão da Comissão Eleitoral Central n.º 2547, de 21 de maio de 2014.

mesmo endereço eletrónico os eleitores recebem informação complementar acerca do estabelecimento das estações de voto em determinada região ou cidade, número de estações de voto constituídas, localizações concretas, detalhes sobre contatos a utilizar, a inclusão nos cadernos eleitorais e outras informações úteis sobre o processo de votação. O período de registo antecipado dos eleitores emigrantes começa não antes de decorridos seis meses sobre o termo do mandato do Parlamento anterior (ou 60 dias antes das eleições, no caso de eleições antecipadas) e termina no 40.º dia anterior ao dia marcado para a votação.

Determina o artigo 29^{1º62} que, nas eleições parlamentares e nos referendos nacionais, uma ou mais estações de voto são estabelecidas dentro da representação diplomática do país em questão. Para além dessas estações de voto, outros locais de voto podem ser estabelecidos noutras localizações, com o consentimento do governo do respetivo país. A organização das mesas de voto é levada a cabo pela Comissão Eleitoral Central, sob proposta do Governo e em cooperação com a pasta ministerial dos negócios estrangeiros e outras autoridades da administração pública central, com base no primeiro recenseamento dos cidadãos moldavos a viver no estrangeiro.

Todas as estações de voto estabelecidas no estrangeiro são consideradas como pertencendo ao distrito de Chisinau.

POLÓNIA

Os polacos residentes no estrangeiro podem votar nas eleições [presidenciais](#) e [legislativas](#),⁶³ bem como nos referendos, sendo os votos contabilizados juntamente com os votos dos residentes no distrito eleitoral da cidade de Varsóvia.

As provisões que regulam o direito e forma de voto dos emigrantes são comuns aos diferentes atos eleitorais e constam de diploma próprio, denominado [Kodeks wyborczy](#)⁶⁴. Segundo este diploma, os emigrantes podem

⁶² O algarismo “1”, que aparece elevado, faz parte do número do artigo, não podendo ser confundido com o artigo 29.º, que diz respeito à constituição das mesas de voto no território nacional.

⁶³ Textos originais retirados de www.legislationline.org.

⁶⁴ Em regime de tradução livre, corresponderá a “Código Eleitoral”. Este diploma é apresentado traduzido para Inglês, retirado da base de dados www.legislationline.org.

exercer o seu direito de voto de duas maneiras distintas: presencialmente, num dos diversos locais criados no estrangeiro,⁶⁵ ou por correspondência⁶⁶.

Para exercer o direito de voto no estrangeiro, em qualquer uma das modalidades acima mencionadas, é necessário que o cidadão se registre na representação diplomática da área de residência, conforme previsto no artigo 35.º do [Código Eleitoral](#)⁶⁷, ou, em alternativa, requeira um certificado emitido pela entidade municipal do local de residência na Polónia, que permite o exercício do direito de voto em qualquer local de voto, quer no território nacional quer no estrangeiro. Este certificado é requerido por escrito, por fax ou eletronicamente (artigo 32.º do Código Eleitoral)⁶⁸.

REINO UNIDO

Para os emigrantes estarem habilitados a exercer o direito de voto é necessário que estes tenham estado recenseados num dos vários distritos eleitorais antes de terem saído do território, ficando posteriormente recenseados no mesmo distrito eleitoral, porém como residentes no estrangeiro⁶⁹. O recenseamento eleitoral dos emigrantes é, assim, impossível caso nunca tenham estado recenseados antes de saírem do território, exceto naqueles casos em que tenham saído antes de se poderem recensear pela primeira vez⁷⁰.

Este recenseamento pode ser efetuado pela Internet, através do [portal do Governo](#), e aplica-se a Inglaterra, País de Gales e Escócia. No caso do recenseamento na Irlanda do Norte, é feito através de [formulário](#) próprio, não estando disponível, nesta data, a sua submissão através da Internet⁷¹.

⁶⁵ As mesas de voto no estrangeiro podem funcionar, por exemplo, em representações diplomáticas, acampamentos militares, centros sociais ou até freguesias. Todos estes locais são previamente publicitados através de diploma do ministério responsável pelos negócios estrangeiros. A título exemplificativo, nas eleições legislativas de 2011 foram estabelecidas 268 mesas de voto no estrangeiro.

⁶⁶ O prazo para o recenseamento na votação por correspondência, bem como a regulamentação específica desta forma de votação, está presente na primeira parte do Capítulo 6 do [Código Eleitoral](#).

⁶⁷ Tradução não oficial para inglês.

⁶⁸ Segundo informação fornecida pelo Parlamento polaco no âmbito do questionário n.º 2743 do CERDP (2015), esta solução é especialmente direcionada aos cidadãos polacos que se encontrem fora do território no dia das eleições, por exemplo em turismo, bem como aos cidadãos residentes no território nacional em processo de mudança de residência.

⁶⁹ O voto dos emigrantes é contabilizado no distrito eleitoral a que pertenciam antes de passarem a residir no estrangeiro. Cada um dos distritos eleitorais tem um registo próprio – *Electoral Register* - e um responsável pelo mesmo – *Electoral Register Officer*.

⁷⁰ Como no caso dos menores de idade.

⁷¹ Em junho de 2014, o sistema de recenseamento em Inglaterra, País de Gales e Escócia sofreu alterações e, com relevo para o objeto do presente dossiê, passou a ser possível o recenseamento pela Internet. Num [relatório](#) publicado pela [Electoral Commission](#), é referido que a possibilidade de o recenseamento ser feito pela Internet fez aumentar o número

Comum a todos os países do Reino Unido é o facto de os emigrantes deixarem de poder exercer o seu direito de voto passados 15 anos a contar do último dia em que tenham estado registados nos distritos eleitorais como residentes no território⁷².

Tal recenseamento é anual e deve ser renovado. Nos três meses anteriores ao termo do prazo para o registo, o *Electoral Register officer* notifica o emigrante para a necessidade de renovação do recenseamento e, caso a renovação seja efetuada, o recenseamento é prorrogado por mais doze meses, até ao limite de 15 anos.

A forma de recenseamento está, na maior parte, tipificada no [Political Parties and Elections Act 2009](#) e no [Representation of People Act 2000](#).

Os emigrantes podem votar por correspondência⁷³, por procuração ou presencialmente no distrito eleitoral em que estejam recenseados, caso se encontrem em território britânico na data das eleições, não existindo votações presenciais em território estrangeiro⁷⁴. Para os emigrantes recenseados na Irlanda do Norte a votação por correspondência não é permitida.

de recenseamentos junto da comunidade emigrante para 105.845 eleitores em março de 2015, representando um aumento de quase quatro vezes mais relativamente ao número de recenseados em dezembro de 2014.

⁷² Em outubro de 2016 o governo [anunciou](#) que irá rever a legislação aplicável, removendo esta limitação, no que é conhecido como “*Votes for Life Bill*”. Sobre esta proposta existe um [boletim informativo](#) elaborado pela biblioteca da *House of Commons*.

⁷³ Com o [Electoral Registration and Administration Act 2013](#), foram aumentados de 17 para 25 dias úteis os prazos para envio dos boletins de voto por correio, o que veio dar mais tempo aos emigrantes para receberem o boletim de voto e o devolverem às autoridades competentes.

⁷⁴ Informação providenciada pelo Parlamento britânico no âmbito do questionário do CERDP n.º 2743 (2015).