



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Vossa Referência:
your reference

Vossa Comunicação:
your communication

Data:
date

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão dos Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
da Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

Nossa Referência:
our reference

Nossa Comunicação:
our communication
S-CNE/2017/484

Data:
date
28-03-2017

Assunto: Parecer sobre a Petição n.º 247/XIII/2.ª – “Solicitam a simplificação das leis eleitorais relativas aos portugueses residentes no estrangeiro.”

Reportando-me ao assunto em referência e por delegação do Secretário da Comissão, comunico a V. Exa. que na reunião plenária realizada no dia de hoje, desta Comissão, foi tomada a seguinte deliberação:

«1 – A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República veio, por ofício n.º 159/1ª-CACDLG/2017 de 13-02-2017, solicitar o parecer desta Comissão sobre a Petição n.º 247/XIII/2.ª que “visa a simplificação das leis eleitorais relativas aos portugueses residentes no estrangeiro” subscrita pela Plataforma “Também Somos Portugueses” e apresentada por António Manuel Mota-Cunha, Conselheiro das Comunidades Portuguesas no Reino Unido.

2 – Os subscritores desta Petição solicitam à Assembleia da República alterações à legislação eleitoral que possibilitem:

- a) O recenseamento eleitoral automático aquando da alteração da morada para o estrangeiro no cartão do cidadão;
- b) O recenseamento via postal e via Internet para quem reside no estrangeiro;
- c) A introdução da modalidade de voto eletrónico para os portugueses residentes no estrangeiro.

3 - Visando aquela petição desencadear um processo legislativo em matéria de recenseamento eleitoral e votação e competindo à Comissão Nacional de Eleições garantir a igualdade de tratamento dos cidadãos face a todos os atos do recenseamento e do processo eleitoral (alínea b) do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro), bem assim zelar em geral pela regularidade e validade dos atos do processo e do ato eleitoral em si (Acórdão n.º 605/89 do TC), cumpre apreciar a esta luz e em abstrato as pretensões dos petionários.

Recenseamento Eleitoral

4 – Atualmente a Lei n.º 13/99, de 22 de março, que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral, apenas prevê o recenseamento eleitoral oficioso e automático para os cidadãos nacionais, residentes no território nacional (n.º 2 do artigo 3.º), sendo voluntário para os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro (alínea a) do artigo 4.º).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

5 – Nada há que obste à adoção de medida legislativa no sentido de acolher a possibilidade de os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro serem automaticamente recenseados, aquando da emissão de cartão de cidadão com indicação de residência no estrangeiro, bem assim a que se adotem os subsequentes processos de alteração da morada, incluindo pela Internet, desde que salvaguardada a anuência do eleitor, salvo se for vontade do legislador revogar o caráter voluntário do recenseamento no estrangeiro.

Importará, sempre, ter em atenção situações que pela sua especificidade poderão merecer tratamento especial, como sejam:

- cidadãos temporariamente residentes no estrangeiro, que podem pretender manter o exercício do seu direito de voto em Portugal;
- cidadãos que beneficiam do estatuto de igualdade de direitos políticos, que podem pretender exercer o seu direito de voto nas eleições do respetivo país de residência;
- cidadãos portugueses com dupla nacionalidade, os quais podem pretender exercer o seu direito de voto num ou noutro país de que são nacionais.

6 – Acresce referir que, no caso de ser adotada medida legislativa no sentido mencionado no número anterior, deve ficar sem efeito a consagração legal da proposta formulada na alínea b) da petição respeitante ao recenseamento através da via postal e da Internet para quem reside no estrangeiro.

Em todo o caso, a adoção de medidas tendentes a satisfazer a proposta apresentada na alínea b) da petição careceria sempre de garantias quanto à segurança jurídica e tecnológica.

Voto Eletrónico

7 – A introdução da modalidade de voto eletrónico reclama a adequada ponderação de diversos conceitos:

Voto eletrónico – o voto exercido pelo eleitor em boletim desmaterializado;

Votação com recurso à internet – a votação em que, em qualquer fase ou momento, se utiliza a internet;

Votação pela internet – a utilização da internet para transmitir o voto do local onde for exercido à urna onde deve ser contabilizado;

Voto em mobilidade – o voto exercido fora do local especialmente designado para o efeito na circunscrição a que o eleitor pertence;

Voto em mobilidade pela internet – a utilização da internet para transmitir o voto a partir de qualquer lugar diferente do local especialmente designado para o efeito na circunscrição a que o eleitor pertence;

Voto em mobilidade incondicionada – o voto em mobilidade sem garantia da pessoalidade e liberdade;

Voto em mobilidade condicionada – o voto em mobilidade com a pessoalidade e liberdade garantidas pela presença de oficial público/mesa.

8 – Qualquer modalidade de voto eletrónico deve sempre ter presentes os princípios e regras de direito eleitoral, garantindo nomeadamente:

- o exercício do voto pelo próprio – pessoalidade;
- a ausência de constrangimentos externos – liberdade;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- o anonimato e a privacidade - segredo de voto (a impossibilidade de, em qualquer circunstância, relacionar o voto com o votante, durante e após a votação);
- a autenticidade, a auditabilidade e a confiabilidade do sistema - transparência (segurança e verificabilidade pelo próprio e pelas entidades competentes).

9 - Decorre do que acaba de enunciar-se que só em condições muito excecionais e especialmente fundamentadas poderão adotar-se soluções de voto em mobilidade incondicionada, hoje prevista para o exercício do voto pelos cidadãos nacionais recenseados no estrangeiro na eleição dos deputados à Assembleia da República, na sua modalidade de voto postal.

Foi assim que, por deliberação de 30.06.2015 esta Comissão aprovou o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 988/XII/4.ª (PS) - "Encurta os prazos legais nas eleições para a Assembleia da República e elimina inelegibilidade injustificada de cidadãos com dupla nacionalidade", no qual se pode ler:

A conversão do atual processo de votação (por via postal e sem garantias de pessoalidade) em votação eletrónica com recurso à Internet não parece introduzir nem mais nem novos elementos problemáticos, com exceção dos inerentes à segurança da informação, nem por outro lado constrangimentos significativos, parecendo empiricamente que, no balanço entre eventuais dificuldades para eleitores com difícil acesso às novas tecnologias e alargadas facilidades para eleitores que têm de suportar os custos da votação postal e, mais, os tempos inerentes a tal comunicação, o resultado será francamente favorável à introdução das novas tecnologias.

O apuramento geral poderia assim ser feito no próprio dia da eleição pela Comissão Nacional das Eleições, com dispensa de outros intervenientes, sem prejuízo da presença de representantes das candidaturas, admitindo-se recursos sobre matéria processual relevante diretamente para o Tribunal Constitucional, exclusivamente por via eletrónica e num prazo que não excedesse o máximo previsto para o recurso do apuramento geral no território nacional.

Posteriormente à emissão do referido parecer esta Comissão, no exercício das funções que lhe estão cometidas, deparou-se com uma situação concreta que levantou suspeitas de intervenção de um sindicato de voto, situação cuja multiplicação pode ser potenciada com a introdução do voto eletrónico em mobilidade incondicionada, tornando-se, por outro lado, mais difíceis o seu reconhecimento e eventual perseguição criminal.

10 - A adoção de um sistema de voto eletrónico sem recurso à Internet, se acompanhada pela descarga em linha nos cadernos eleitorais, potencia também a votação em mobilidade condicionada, permitindo, assim, que qualquer eleitor vote perante qualquer mesa de voto constituída, garantindo, do mesmo passo, a pessoalidade e liberdade no exercício do direito.

Uma solução deste tipo reconduziria as situações em que se afigura necessário recorrer ao instituto do voto antecipado aos mínimos previstos nas versões iniciais das leis eleitorais, poderia resolver a maioria dos casos que atualmente reclamam o exercício de voto acompanhado, arredaria toda a problemática em torno da identificação inequívoca da vontade do eleitor e, em geral, anularia o atual processo de produção e distribuição dos boletins de voto e tornaria dispensável grande parte do sistema de apuramento definitivo.

Porém e em última instância, a sensibilidade, a confiança e a compreensão dos eleitores parecem ser fatores que devem determinar a escolha de soluções num sistema que se quer desenhado para garantir o exercício dos seus direitos.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

11 - Em todo o caso, regista-se ainda que a adoção de soluções diferenciadas para a organização da votação constitui sempre fator de dúvidas e dificuldades para o eleitor comum, sendo desejável que as matérias procedimentais sejam tão uniformes quanto possível.

Por fim, cumpre notar que, a encarar-se a possibilidade de voto eletrónico apenas no estrangeiro, ela se deve circunscrever aos cidadãos aí recenseados, excluindo, assim, deste âmbito os que se encontrem deslocados fora do território nacional e que nele mantenham residência. Com efeito, estes votam antecipadamente e o seu voto é encaminhado para a assembleia ou secção correspondentes à sua circunscrição eleitoral e, por isso, poderia ficar comprometido o segredo de voto.»

O Senhor Dr. Jorge Miguéis apresentou a seguinte declaração de voto:

«Votei favoravelmente, na generalidade, a informação/parecer solicitada pela CACDLG da AR para resposta à petição subscrita pela Plataforma "Também somos portugueses", constituída por vários milhares de cidadãos nacionais residentes no estrangeiro.

Fi-lo, contudo, sob reserva – como manifestei desde o início da intensa análise a que internamente foi submetida – em função das dúvidas que me suscita a ideia central ou nuclear da citada petição: a automaticidade da inscrição no RE de eleitores residentes no estrangeiro, à semelhança do que sucede, desde 2008, com os eleitores residentes no território nacional.

Com efeito, embora reconheça a indiscutível bondade imanente à solução proposta e as suas inegáveis virtualidades, admitindo até que ela será quase pacificamente acolhida no foro político, propendo a considerar que tal opção não me parece constitucionalmente pacífica, face nomeadamente ao disposto no segmento final do artº 14º da CRP (v. pex. as anotações ao citado artigo de Vital Moreira e Gomes Canotilho no 1º volume da sua CRP, publicada pela Coimbra Editora em 2007, que – decerto não por esquecimento ou acaso – são omissas na matéria em concreto) e à "praxis" que persiste no ordenamento jurídico nacional desde 15 de Novembro de 1974.

Invocar-se-á em favor da proposta, com pertinência, o princípio da igualdade de tratamento de todos os eleitores nacionais. Porém, em sentido diverso, pode argumentar-se que para situações de evidente desigualdade não se afigura apropriada a adopção de tratamento jurídico e processual igual, tendo também em conta os princípios gerais do gozo de direitos políticos observados no âmbito dos princípios mais gerais de direito internacional.

Pessoalmente muito simpatizaria com uma solução que é susceptível de incrementar sensivelmente o actualmente reduzido (embora relativamente empolado por razões que é, agora, ocioso dilucidar) nº de eleitores nacionais recenseados no estrangeiro a que, simultaneamente, poderia corresponder um aumento razoável da habitual escassíssima afluência ao exercício do sufrágio. Mais que tudo, porque poderia ser um importante factor de correcção do RE do território nacional onde, consabidamente, existe um notório empolamento das inscrições em determinados distritos e nas RA's (mais nos Açores que na Madeira), justamente devido ao importante fenómeno da emigração (quer a mais antiga, quer a mais recente).

Todavia, a "transmutação" da inscrição voluntária recenseamento em inscrição "obrigatória" no estrangeiro – que a automaticidade (nomeadamente quando não autorizada expressamente pelo eleitor) da inscrição inexoravelmente acarreta – quebra radicalmente com a regra ou princípio, diria que "natural", da voluntariedade da inscrição no estrangeiro presente na legislação portuguesa em vigor desde 1974 – que não surgiu como algo discriminatório, mas como solução pacífica e "óbvia - ainda antes



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

da existência de Lei Constitucional, solução essa assumida pela histórica e insuspeita Comissão de Redacção da Lei Eleitoral e reiterada ao longo de dezenas de anos sucessivas vezes pelo legislador constitucionalmente pertinente, a AR, logo em 1978 e nas várias alterações à LRE, nomeadamente quando, há menos de uma década, consagrou a automaticidade da inscrição para os residentes no território nacional (Lei nº 47/2008, de 27 de Agosto), legislação que foi aprovada por unanimidade dos Deputados. Com efeito, nos termos da legislação do RE em vigor, a obtenção por qualquer cidadão nacional do documento de identificação civil com residência indicada no estrangeiro determina, automaticamente, a eliminação pela BDRE de qualquer inscrição anterior que tenha feito no território nacional, através do SIGRE. cremos, aliás, que a solução agora proposta não encontrará paralelo na legislação comparada.

Fica ainda para reflexão mais cuidadosa e detida, o tipo de repercussões concretas na vida dos eleitores que a citada proposta nuclear pode ter perante as autoridades soberanas e a legislação própria dos países de acolhimento que pode (ou não) afectar os nossos concidadãos. Isso mesmo é, aliás, aflowerado no parecer em apreço.

Deverá, decerto, haver forma de tornejar todas estas situações na legislação a aprovar na AR, se o novo modelo ou princípio que apreciamos obtiver acolhimento político, como parece provável.»

O Senhor Dr. João Tiago Machado subscreveu na íntegra a declaração de voto apresentada pelo Senhor Dr. Jorge Miguéis.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora dos Serviços

Ilda Rodrigues