

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

GENEBRA



Direitos Humanos e Eleições

GUIA DAS ELEIÇÕES: ASPECTOS JURÍDICOS, TÉCNICOS
E RELATIVOS AOS DIREITOS HUMANOS



NAÇÕES UNIDAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
GENÈBRA



Direitos Humanos e Eleições

GUIA DAS ELEIÇÕES: ASPECTOS JURÍDICOS, TÉCNICOS
E RELATIVOS AOS DIREITOS HUMANOS



NAÇÕES UNIDAS

As cotas dos documentos da Organização das Nações Unidas são compostas por letras maiúsculas e por algarismos. A simples referência a uma cota num texto significa que se trata de um documento da Organização.

*
* *

Os conceitos utilizados e a apresentação do material constante da presente publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião, seja de que cariz for, da parte do Secretariado das Nações Unidas, relativamente ao estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou região, ou das suas autoridades, ou em relação à delimitação das suas fronteiras ou limites territoriais.

*
* *

A reprodução, no todo ou em parte, do conteúdo dos documentos publicados é autorizada. Contudo, em tais casos, solicita-se que seja feita menção à fonte e que seja enviado ao Centro para os Direitos Humanos/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos das Nações Unidas (1211 Genebra 10 (Suíça)) um exemplar da obra no qual for reproduzido o extracto citado.

HR/P/PT/2

PUBLICAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

N.º de Venda F.94.XIV.5

ISBN 92-1-254114-3

ISSN 1020-4636

Deverá ser dado especial ênfase a medidas tendentes a estabelecer e fortalecer instituições relacionadas com os Direitos Humanos, ao reforço de uma sociedade civil pluralista e à protecção de grupos que se tenham tornado vulneráveis. Neste contexto, reveste-se de particular importância o apoio prestado a pedido de Governos para a realização de eleições livres e justas, incluindo a assistência em aspectos das eleições relativos a Direitos Humanos e a informação ao público sobre o processo eleitoral. É igualmente importante o apoio prestado na consolidação do Estado de Direito, na promoção da liberdade de expressão e na administração da justiça, bem como na participação efectiva das pessoas nos processos decisórios.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE ACÇÃO DE VIENA
(Parte II, parágrafo 67)

Prefácio

O Centro para os Direitos Humanos^{N.T.I} congratula-se por propor este guia sobre direitos humanos e eleições, o segundo da série de publicações destinadas à formação profissional.

Esta é uma publicação sem precedentes, devido à apresentação detalhada que fornece das normas e das diferentes questões relativas à condução de eleições livres e regulares. Assim, esperamos que ela constitua um instrumento prático e útil para os Governos, organizações não governamentais, formadores e todos aqueles que se interessam pelas eleições.

O Centro para os Direitos Humanos ocupa-se da assistência eleitoral desde 1990, com o seu programa de serviços consultivos e de assistência técnica, tendo já fornecido assistência eleitoral à Roménia (1990-1992), Albânia (1991), Lesoto (1991-1993), Eritreia (1992), Angola (1992), Camboja (1992), Malawi (1992-1993) e África do Sul (1993). O Centro estabeleceu ainda directivas para a análise das leis e procedimentos eleitorais, elaborou um projecto de directivas para a avaliação, do ponto de vista dos direitos humanos, dos pedidos de assistência eleitoral e realizou um conjunto de actividades de informação relacionadas com os direitos humanos e as eleições.

O Centro interessa-se pelas eleições por reconhecer que estas constituem um aspecto importante dos direitos humanos. Em primeiro lugar, porque permitem ao povo exprimir a sua vontade política. Em segundo lugar, porque, para serem verdadeiramente livres e regulares, e conformes às normas internacionais, as eleições devem ser rea-

N.T.I No âmbito do programa de reforma das Nações Unidas (A/51/950, para. 79), o Alto Comissariado para os Direitos Humanos e o Centro dos Direitos do Homem foram consolidados a 15 de Setembro de 1997 num único Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

lizadas num clima de respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana. Deve ser claro que a realização de eleições livres e regulares exige muito mais do que urnas, listas e anúncios eleitorais.

As actividades de assistência eleitoral representam para o Centro um momento no desenrolar do processo de democratização e o Centro está disposto a completar a sua participação nos processos eleitorais através de outras formas de assistência que podem ser determinantes para a consolidação democrática pós-eleitoral e para o estabelecimento de um processo de democratização duradouro. Dando seguimento às suas actividades de assistência eleitoral, o Centro pode assim informar os Estados sobre as outras formas de ajuda que está apto a fornecer no âmbito do seu programa de serviços consultivos e de assistência técnica, destinadas a favorecer uma transição democrática.

O Centro mantém neste domínio estreitos e sólidos laços de cooperação com o Grupo de Assistência Eleitoral e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o que lhe tem permitido reforçar o seu papel em matéria de assistência eleitoral. Para a Organização das Nações Unidas, a assistência eleitoral constitui um verdadeiro empreendimento à escala de todo o sistema, que tira partido das competências e capacidades complementares dos diferentes organismos.

O recente aumento da procura de uma assistência eleitoral da ONU encontrou eco tanto nos pedidos formulados pelos próprios Estados, como nas recomendações da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, a qual, na Declaração e Pro-

grama de Acção de Viena, preconizou o fornecimento de assistência a pedido dos Governos, para a realização de eleições livres e regulares, incluindo uma assistência no que diz respeito aos aspectos das eleições relacionados com os direitos humanos e a informação sobre as eleições. A publicação deste guia constitui um meio para o Centro procurar responder a esta exigência claramente formulada pela comunidade internacional.

O presente guia foi criado pelo pessoal do Centro para os Direitos Humanos e beneficiou do exame e comentários de diversos dos nossos parceiros que trabalham no domínio eleitoral. O Grupo de Assistência Eleitoral e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento formularam comentários úteis sobre os projectos de redacção anteriores. O Centro organizou ainda em Genebra, entre os dias 28 e 30 de Abril de 1993, uma reunião de peritos para examinar o guia. Diversos especialistas em matéria de direitos humanos e eleições oriundos de cada uma das regiões do mundo e outros ainda provenientes das principais organizações não governamentais activas neste

domínio, fizeram recomendações preciosas para a redacção do presente guia. O Centro agradece a todos estes especialistas pelas suas contribuições, nomeadamente a Fakhruddin Ahmed (Bangladesh), Felipe González-Roura (Argentina), Alioune Badara Sene (Senegal), Mirsolov Sevlieski (Bulgária), Anders Johnson (União Interparlamentar) e Malamine Kourouma (Comissão Internacional de Juristas).

IBRAHIMA FALL

O Subsecretário-Geral para os Direitos Humanos
Organização das Nações Unidas
Centro para os Direitos Humanos

Índice

		<i>Página</i>
Prefácio		V
Abreviaturas		IX
Nota sobre as citações		IX
Instrumentos internacionais citados no presente guia		X
	<i>Parágrafos</i>	
Introdução	1-6	1
<i>Cap. 01</i> Participação da Organização das Nações Unidas em processos eleitorais: Uma visão de conjunto	7-18	3
<i>Cap. 02</i> Normas das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos no contexto de eleições em geral	19-26	7
<i>a.</i> Normas de base	19-21	7
<i>b.</i> Não discriminação	22-23	8
<i>c.</i> Autodeterminação	24	8
<i>d.</i> Participação política	25	8
<i>e.</i> Outros direitos fundamentais da pessoa humana	26	8
<i>Cap. 03</i> Exame detalhado dos critérios internacionais	27-99	9
<i>a.</i> Eleições livres	28-62	9
1. A VONTADE POPULAR	28-29	9
2. GARANTIAS DA LIBERDADE	30	9
3. DIREITOS INDISPENSÁVEIS	31-60	10
(a) LIBERDADE DE OPINIÃO	33-34	10
(b) LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO	35-40	11
(c) LIBERDADE DE REUNIÃO	41-43	12
(d) LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO	44-45	12
(e) INDEPENDÊNCIA DA MAGISTRATURA	46-47	13
(f) PRINCÍPIO DE NÃO DISCRIMINAÇÃO	48-51	13
(g) ESTADOS DE EXCEPÇÃO	52-60	14

	<i>Parágrafos</i>	<i>Página</i>
4. ESCRUTÍNIO SECRETO	61	15
5. A ESSÊNCIA DE UMA ELEIÇÃO LIVRE	62	16
b. Eleições regulares	63-70	16
1. SUFRÁGIO IGUAL, UNIVERSAL E NÃO DISCRIMINATÓRIO	64-65	16
2. NÃO DISCRIMINAÇÃO E MEDIDAS POSITIVAS	66-67	17
3. A CADA UM O SEU VOTO	68-69	17
4. GARANTIAS JURÍDICAS E TÉCNICAS	70	17
c. Periodicidade e calendário eleitoral	71-75	18
1. PERIODICIDADE	71-72	18
2. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES	73-74	18
3. O CALENDÁRIO ELEITORAL	75	18
d. Eleições honestas	76-93	19
1. HONESTIDADE DOS PROCEDIMENTOS	76	19
2. HONESTIDADE DOS EFEITOS	77-78	19
3. UMA VERDADEIRA ESCOLHA	79-81	19
4. IGUALDADE DE ACESSO AOS CARGOS PÚBLICOS	82-86	20
5. UMA ESCOLHA INFORMADA	87-92	21
6. QUESTÕES JURÍDICAS E TÉCNICAS	93	21
e. Outras condições	94-99	21
1. O PAPEL DA POLÍCIA E DAS FORÇAS DE SEGURANÇA	94-97	21
2. O PAPEL DOS OBSERVADORES	98-99	22

Cap. 04 Elementos comuns das leis e procedimentos eleitorais	100-131	23
a. Administração das eleições	101-102	23
b. Divisão das circunscrições eleitorais	103-104	23
c. Recenseamento dos eleitores	105-106	24
d. Nomeações, partidos e candidatos	107-108	24
e. Voto, contagem e comunicação dos resultados	109-112	24
f. Queixas, pedidos de invalidação e recursos	113-114	25
g. Respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana	115-117	25
h. Infracções, sanções e manutenção da ordem	118-119	25
i. Acesso aos meios de comunicação social e regulamentação da sua actuação	120-123	26
j. Informação e educação dos eleitores	124-125	26
k. Observação e verificação	126-128	26
l. Textos jurídicos de base	129-131	27
CONCLUSÃO	132	27

ANEXOS

I. PRINCÍPIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES	29
II. PROJECTO DE PRINCÍPIOS GERAIS SOBRE LIBERDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO EM MATÉRIA DE DIREITOS POLÍTICOS	33
III. REFORÇO DA EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES PERIÓDICAS E HONESTAS: ENQUADRAMENTO PARA ACÇÕES FUTURAS	37
IV. DISPOSIÇÕES PERTINENTES DE CERTOS INSTRUMENTOS REGIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS	39

Abreviaturas

OUA	Organização da Unidade Africana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNITAR	Instituto das Nações Unidas para a Formação e Investigação

Nota sobre as citações

Nas citações, as palavras ou passagens em itálico que se encontrem seguidas de um asterisco não constavam em itálico no texto original.

Instrumentos Internacionais

citados no presente manual

Compilação *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux*, vol. I (2 partes), *Instruments universels* (Publicação das Nações Unidas, N.º de Venda F.94.XIV.1); vol. II, *Regional Instruments* (Publicação das Nações Unidas, N.º de Venda E.97.XIV.1) [em português: “Direitos Humanos: Uma Compilação de Instrumentos Internacionais”, vol. 1 (2 partes), “Instrumentos Universais”; vol. 2, “Instrumentos Regionais”]

Instrumentos Universais

Carta Internacional dos Direitos Humanos

Fonte

Declaração Universal dos Direitos do Homem^{N.T.2}

● Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral, de 10 de Dezembro de 1948; Compilação, vol. I, p. 1.

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (entrada em vigor na ordem jurídica internacional: 3 de Janeiro de 1976)^{N.T.3}

● Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral, de 16 de Dezembro de 1966, anexo; Compilação, vol. I, p. 8.

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (entrada em vigor na ordem jurídica internacional: 23 de Março de 1976)^{N.T.4}

● Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral, de 16 de Dezembro de 1966, anexo, Compilação, vol. I, p. 20.

Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (entrada em vigor na ordem jurídica internacional: 23 de Março de 1976)^{N.T.5}

● Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral, de 16 de Dezembro de 1966, anexo; Compilação, vol. I, p. 41.

Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos com vista à Abolição da Pena de Morte (entrada em vigor na ordem jurídica internacional: 11 de Julho de 1991)^{N.T.6}

● Resolução 44/128 da Assembleia Geral, de 15 de Dezembro de 1989, anexo; Compilação, vol. I, p. 46.

Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher

● Resolução 640 A (VII) da Assembleia Geral, de 20 de Dezembro de 1952, anexo; Compilação, vol. I, p. 164.

^{N.T.2} Publicada no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

^{N.T.3} Assinado por Portugal a 7 de Outubro de 1976 e aprovado para ratificação pela Lei n.º 45/78, de 11 de Julho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 157/78. O instrumento de ratificação foi depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas a 31 de Julho de 1978).

^{N.T.4} Assinado por Portugal a 1 de Agosto de 1978 e aprovado para adesão pela Lei n.º 13/82, de 15 de Junho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 135/82. O instrumento de adesão foi depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas a 3 de Maio de 1983.

^{N.T.5} Assinado por Portugal a 1 de Agosto de 1978 e aprovado para adesão pela Lei n.º 13/82, de 15 de Junho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 135/82. O instrumento de adesão foi depositado junto

do Secretário-Geral das Nações Unidas a 3 de Maio de 1983.

^{N.T.6} Assinado por Portugal a 13 de Fevereiro de 1990 e aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 25/90, de 27 de Setembro, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 224/90. Ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 54/90, de 27 de Setembro, publicado no Diário da República, I Série A, n.º 224/90. O instrumento de ratificação foi depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas a 17 de Outubro de 1990.

Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas da Discriminação Racial^{N.T.7}

Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres

Proclamação de Teerão

Declaração sobre o Progresso e Desenvolvimento no Domínio Social

Convenção Internacional sobre a Eliminação e Repressão do Crime de Apartheid

Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres^{N.T.8}

● *Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral, de 14 de Dezembro de 1960, Compilação, vol. I, p. 55.*

● *Resolução 2106 A (XX) da Assembleia Geral, de 21 de Dezembro de 1965, anexo; Compilação, vol. I, p. 66.*

● *Resolução 2263 A (XXII) da Assembleia Geral, de 7 de Novembro de 1967; Compilação, vol. I, p. 145.*

● *Acta Final da Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos, Teerão, 22 de Abril a 13 de Maio de 1968 (publicação das Nações Unidas, n.º de venda: F.68.XIV.2), capítulo II; Compilação, vol. I, p. 51.*

● *Resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral, de 11 de Dezembro de 1969; Compilação, vol. I, p. 513.*

● *Resolução 3068 (XXVIII) da Assembleia Geral, de 30 de Novembro de 1973, anexo; Compilação, vol. I, p. 80.*

● *Resolução 34/169 da Assembleia Geral, de 17 de Dezembro de 1979, anexo; Compilação, vol. I, p. 316.*

● *Resolução 34/180 da Assembleia Geral, de 18 de Dezembro de 1979, anexo; Compilação, vol. I, p. 150.*

Instrumentos Regionais

Fonte

Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 4 de Novembro de 1950)^{N.T.9}

● *Nações Unidas, Compilação dos Tratados, vol. 213, p. 221; Compilação, vol. II.*

Protocolo Adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Paris, 20 de Março de 1952)^{N.T.10}

● *Nações Unidas, Compilação dos Tratados, vol. 213, p. 221; Compilação, II.*

Convenção Americana sobre Direitos Humanos («Pacto de São José da Costa Rica») [São José, 22 de Novembro de 1969]

● *Nações Unidas, Compilação dos Tratados, vol. 1144, p. 123; Compilação, vol. II.*

Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Nairobi, 26 de Junho de 1981)

● *OUA, documento CAB.LEG/67/3/Rev. 5; Compilação, vol. II.*

^{N.T.7} Aprovada para adesão pela Lei n.º 7/82, de 29 de Abril, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 99/82. O instrumento de adesão foi depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas a 24 de Agosto de 1982.

^{N.T.8} Assinada por Portugal a 24 de Abril de 1980 e aprovada para ratificação pela Lei n.º 23/80, de 26 de Julho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 171/80. O instrumento de ratificação foi depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas a 30 de Julho de 1980.

^{N.T.9} O texto da Convenção foi modificado nos termos das disposições do Protocolo n.º 3 (STE N.º 45), entrado em vigor em 21 de Setembro de 1970, do Protocolo n.º 5 (STE N.º 55), entrado em vigor em 20 de Dezembro de 1971 e do Protocolo n.º 8 (STE N.º 118), entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1990, incluindo ainda o texto do Protocolo n.º 2 (STE N.º 44) que, nos termos do seu artigo 5.º, parágrafo 3.º, fazia parte integrante da Convenção desde a sua entrada em vigor em 21 de Setembro de 1970. Todas as disposições modificadas

ou acrescentadas por estes Protocolos são substituídas pelo Protocolo n.º 11 (STE N.º 155), a partir da data da entrada em vigor deste, em 1 de Novembro de 1998. A partir desta data, o Protocolo n.º 9 (STE N.º 140), entrado em vigor em 1 de Outubro de 1994, será revogado.

^{N.T.10} Este Protocolo foi aprovado para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro (Depósito do instrumento de ratificação em 9.11.78, Aviso no Diário da República, I Série, 2.1.79).



Introdução

1. Participar na condução dos assuntos públicos constitui um direito fundamental da pessoa humana, crescentemente valorizado em todo o mundo. A humanidade procurou, em diferentes momentos da sua história e com diversos graus de sucesso, meios para promover a participação dos indivíduos nas decisões colectivas. Presentemente, a participação na direcção dos assuntos públicos é considerada como um direito humano essencial em todas as regiões do mundo.

2. No plano universal, o direito de participar na condução dos assuntos públicos encontra-se proclamado e garantido na Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e é reconhecido em muitos outros tratados e declarações. No plano regional, os sistemas africano, europeu e americano de direitos humanos reconheceram este direito fundamental, o qual foi consolidado por ocasião de reuniões, tais como a Conferência de Arusha sobre a Participação Popular em África, realizada em Fevereiro de 1990. A recente intensificação, em todo mundo, do combate levado a cabo pelos seres humanos, muitas das vezes correndo sérios riscos pessoais, em prol de eleições livres e regulares, demonstra o quanto este direito se tornou importante para todos. Os países e povos do nosso planeta reconhecem presentemente que as eleições livres e regulares constituem uma etapa decisiva na via que conduz à democratização e são indispensáveis para permitir a expressão da vontade popular, a qual constitui o próprio fundamento da autoridade dos poderes públicos.

3. Com certeza que a democracia não deve ser reduzida à realização de eleições periódicas. Em 1991,

o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas declarou a este propósito:

As eleições em si não constituem a marca da democracia, da mesma forma que não é através delas que se instaura a democracia. Não constituem um fim, mas antes uma simples etapa, tão importante, e mesmo essencial, no caminho que leva à democratização das sociedades e à realização do direito de participar na direcção dos assuntos públicos do seu país, previsto nos principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. Seria lamentável confundir o fim e os meios, esquecendo assim que a democracia significa muito mais do que o simples facto de realizar periodicamente um sufrágio e aplica-se ao conjunto do processo de participação dos cidadãos na vida política do seu país.¹

4. Para além de se tratar de um direito humano em si, o direito dos cidadãos participarem na condução dos assuntos públicos, em particular através de eleições, exige, para ser exercido de forma eficaz, o gozo de um certo número de outros direitos protegidos no plano internacional. Trata-se nomeadamente dos direitos à liberdade de opinião, expressão, associação e reunião pacífica e da liberdade de não ser alvo de ameaças nem de intimidação. Todos estes direitos, incluindo o direito de participar na direcção dos assuntos públicos, devem poder ser exercidos de forma igual por todos, sem qualquer distinção, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação. Por fim, um governo democrático – que assegure a realização de eleições livres e regulares – constitui em si mesmo um elemento essencial para o gozo

¹ Vide o relatório do Secretário-Geral A/46/609 e Corr. 1, parágrafo 76.

pleno de um grande número de direitos humanos. Em 1991, a Assembleia Geral das Nações

² Resolução 46/137 da Assembleia Geral, de 17 de Dezembro de 1991, parágrafo 3.

Unidas sublinhou que as eleições periódicas e honestas constituem um elemento necessário e indispensável dos esforços destinados a proteger os direitos e interesses dos administrados e que, tal como é demonstrado pela experiência prática, o direito de todos a participarem na direcção dos assuntos públicos do seu país constitui um factor crucial no gozo efectivo por todos de um grande número de outros direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo os direitos políticos, económicos, sociais e culturais.²

5. Por outro lado, as exigências da democracia política não podem ser separadas de outros importantes factores da vida de um país. O apoio ao processo de democratização deve ir muito mais longe. Em 1990, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas formulou a seguinte reserva:

[...] não podemos ignorar que, apesar de a democracia constituir uma condição necessária para o reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, ela

³ Vide a declaração proferida pelo Secretário-Geral na reunião de Paris da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa, Comunicado de Imprensa SG/SM/1155 (19 de Novembro de 1990).

não é por si só suficiente para assegurar o gozo efectivo destes direitos. Com efeito, uma autêntica democracia política tem poucas hipóteses de sobreviver e a estabilidade corre sérios riscos de se revelar ilusória se não forem acompanhadas de justiça social. Para consolidar esta justiça, é necessário obter o apoio de todos aqueles que, a justo título, a encorajam, mas que a abandonam ao seu destino, uma vez que ela se encontra estabelecida.³

6. Os países solicitam por vezes uma assistência internacional para organizarem eleições livres e regulares, que lhes permita a conformarem-se com as normas internacionais em matéria de direitos humanos e estabelecer e reforçar as infra-estruturas jurídicas, técnicas e materiais necessárias. Iremos examinar no presente guia os princípios internacionais fundamentais em matéria de direitos humanos relativos à realização de eleições livres e regulares e o direito de participar na direcção dos assuntos públicos. Veremos a forma como a Organização das Nações Unidas, e nomeadamente o Centro para os Direitos Humanos, ajuda os países a aplicarem estes princípios em matéria eleitoral nos planos jurídico, técnico e em matéria de direitos humanos.

Participação da Organização das Nações Unidas em processos eleitorais: Uma visão de conjunto

7. A Organização das Nações Unidas, por intermédio dos seus diferentes órgãos subsidiários, participou desde a sua criação na realização de eleições, plebiscitos e referendos nacionais. Iniciou o seu trabalho neste domínio com a observação oficial das eleições coreanas de 1948 e, desde então, tem prosseguido incessantemente esta actividade, que constitui um aspecto essencial dos seus programas em matéria de descolonização, resolução de conflitos e direitos humanos.

8. Os beneficiários destes esforços foram nomeadamente os povos de cerca de trinta territórios sob tutela e territórios não autónomos, desde o Togoland, em 1956, aos Palaos, território sob tutela das Ilhas do Pacífico, em 1990. No leque destes destinatários encontram-se igualmente Estados independentes envolvidos em conflitos internacionais e outros Estados desejosos de regular conflitos internos de forma democrática e de alargar o campo dos direitos humanos. Foi desta forma que a Organização das Nações Unidas contribuiu, com graus de participação diferentes, para a realização de consultas populares livres e regulares na Namíbia (1989), Nicarágua (1990), Haiti (1990), Cambodja (1991-1993), Angola (1992), Roménia (1990-1992), Albânia (1991), Lesoto (1991-1992), Malawi (1993) e num grande número de outros países e territórios.

9. Com o fim da guerra-fria e o surgimento de uma tendência geral de democratização, as normas destinadas a assegurar eleições livres e regulares suscitaram claramente um interesse renovado. Neste contexto, a comunidade internacional redobrou esforços para fortalecer a eficácia do princípio da realização de eleições livres e regulares e para fornecer assistência aos países desejosos de realizar tais eleições.

10. Para facilitar a crescente participação da Organização das Nações Unidas em processos eleitorais, o Secretário-Geral, em conformidade com a resolução 46/137 da Assembleia Geral, encarregou o Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Políticos (Departamento dos Assuntos Políticos) de coordenar as actividades de assistência eleitoral. Foi criado o Grupo de Assistência Eleitoral para ajudar o centralizador a cumprir a sua missão. O Grupo desempenha um papel crucial no exame dos pedidos de assistência, os quais passam todos pelo seu crivo. Sempre que recebe um pedido de assistência eleitoral, o Grupo, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos e outros organismos competentes do sistema das Nações Unidas, procede geralmente a uma missão de avaliação das necessidades, com o objectivo de determinar o tipo de

assistência exigida e oferece apoio para as fases iniciais de elaboração do projecto. A partir do momento em que um projecto ou missão se tornam operacionais, a execução respectiva cabe inteiramente à organização competente, apesar de o Grupo continuar a fornecer apoio e a assegurar a coordenação das actividades ao longo de todo o processo.

11. A intervenção da ONU tem, na maior parte das vezes, início no momento em que a Organização recebe um pedido formal de assistência por parte de um governo. Procede então ao envio de uma missão de avaliação das necessidades no país, a qual examinará cuidadosamente, em consulta com o governo, os partidos políticos, as organizações não governamentais e outros actores, todos os elementos – a nível das infra-estruturas, jurídicos, políticos, materiais, financeiros e em matéria de direitos humanos – necessários para a realização de eleições. O relatório desta missão servirá de base à participação da ONU.

12. As diferentes formas de participação da Organização das Nações Unidas num processo eleitoral podem ser classificadas de acordo com diversas categorias.⁴ A primeira consiste na organização e supervisão das eleições, sendo a ONU que organiza de facto todos os aspectos do processo eleitoral. A segunda reside na supervisão das eleições, a qual inclui a acreditação de um representante especial do Secretário-Geral, o qual confirma a validade de certos aspectos essenciais do processo eleitoral. O terceiro tipo de participação consiste na missão de verificação: o processo eleitoral é organizado e administrado por um órgão nacional e a Organização das Nações Unidas é solicitada a dar a sua opinião no que diz respeito ao grau de liberdade e à regularidade do processo.

13. Nos três casos acima considerados, a Organização das Nações Unidas intervém geralmente no âmbito de missões de manutenção da paz de grande envergadura. Trata-se sempre de circunstâncias excepcionais que devem obedecer a certos

critérios rígidos para que se verifique uma participação da ONU. Devem estar reunidas nomeadamente as cinco condições seguintes:

- a) Um pedido expresso por parte do Estado envolvido;
- b) A participação da Organização das Nações Unidas beneficia de um vasto apoio por parte da opinião pública;
- c) Os prazos são suficientes para que a ONU possa levar a cabo uma missão alargada;
- d) A situação reveste-se manifestamente de uma dimensão internacional;
- e) Foi tomada uma decisão ⁵ *Ibidem*, parágrafo 53. favorável por um órgão competente da ONU (isto é, pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Segurança)⁵.

14. Quando não estiverem ⁶ *Ibidem*, parágrafos 61-62. reunidas algumas destas condições, em particular nos casos em que os prazos não permitam organizar uma missão completa, a Organização das Nações Unidas pode decidir intervir de uma das duas formas seguintes. A primeira consiste em organizar uma missão destinada a acompanhar de perto o processo eleitoral e a relatar os seus resultados ao Secretário-Geral. Em certos casos, o Centro para os Direitos Humanos ou o Grupo de Assistência Eleitoral podem disponibilizar pessoal especializado para a missão. A segunda consiste em coordenar e apoiar a acção dos observadores internacionais que pertençam a outras organizações. Nenhuma destas duas intervenções pode ser considerada como uma missão prolongada de organização de eleições, nem implica um parecer oficial sobre o grau de liberdade e regularidade do processo eleitoral. Contudo, elas asseguram um certo nível de presença da Organização das Nações Unidas, a qual pode contribuir para aumentar a confiança da população no processo eleitoral e para melhorar a qualidade das eleições.⁶

15. Outro tipo de participação da Organização das Nações Unidas consiste no fornecimento de assistência técnica para os aspectos materiais, a nível de infra-estruturas, jurídicos e em matéria de direitos humanos das eleições. A concessão de

uma assistência técnica cabe perfeitamente nas actuais atribuições do PNUD, do Centro para os Direitos Humanos e do Departamento de Desenvolvimento Económico e Social, de forma que não é necessário nenhum novo mandato no que diz respeito exclusivamente à assistência técnica. Os serviços consultivos e a assistência técnica no âmbito dos aspectos jurídicos, técnicos e em matéria de direitos humanos das eleições democráticas não implicam qualquer participação da Organização das Nações Unidas na condução das eleições e também não contêm qualquer elemento de observação. Estes serviços podem por isso ser fornecidos rapidamente a pedido de um governo, sem ser necessário um exame prévio por um órgão director da Organização das Nações Unidas.

16. Assim, o PNUD, o Centro para os Direitos Humanos e o Departamento do Desenvolvimento Económico e Social oferecem conselhos e assistência sobre uma série de questões eleitorais, nomeadamente no que diz respeito a questões de importância capital em matéria de direitos humanos, organização das modalidades de inscrição nas listas eleitorais, identificação dos cidadãos com o auxílio de documentos mais apropriados, informatização das listas eleitorais, melhoria do funcionamento da administração eleitoral, estabelecimento de instituições para o tratamento do contencioso e das reclamações, tratamento electrónico dos dados eleitorais, técnicas de contagem dos votos, assistência jurídica e logística, instrução cívica e educação dos eleitores, comunicações radiofónicas e informação. Finalmente

podem ser ainda criados vastos programas de cooperação técnica para prosseguir estes fins.

17. As normas das Nações Unidas relativas aos direitos humanos em matéria eleitoral são vastas, podendo por isso ser aplicadas no âmbito de sistemas políticos muito diversos. A assistência eleitoral da Organização das Nações Unidas não procura impor um qualquer modelo político, baseando-se antes pelo contrário na ideia de que não existe nenhum sistema político nem nenhum método eleitoral que convenha a todos os povos e a todos os Estados. Apesar de serem úteis exemplos comparativos para a edificação de instituições democráticas que respondam às preocupações nacionais, mantendo a sua conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos, a melhor formulação para cada jurisdição será ao fim e ao cabo aquela que tenha podido ser definida com base nas necessidades particulares, aspirações e realidades históricas do povo em causa, dentro do enquadramento fixado pelas normas internacionais.

18. Finalmente, a actividade da Organização das Nações Unidas nestes domínios é levada a cabo em conformidade com os princípios fundamentais da igualdade soberana dos Estados e do respeito pela sua integridade territorial e independência política, tal como se encontram enunciados na Carta das Nações Unidas. Daqui decorre que só será proporcionada assistência nos casos em que esta for solicitada pelas autoridades nacionais e em que beneficie do apoio da população do país em causa.

Normas das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos no contexto de eleições em geral

a. Normas de base

19. As normas internacionais em matéria eleitoral dizem respeito a três direitos fundamentais: o direito de participar na direcção dos assuntos públicos; o direito de votar e a ser eleito; e o direito de acesso, em condições de igualdade às funções públicas. A Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê ainda que a vontade do povo constitui o fundamento da autoridade dos poderes públicos. As normas em questão são as seguintes:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM

Artigo 21.º

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 25.º

Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas:

a) De tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;

b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores;

c) De aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

20. O texto das normas internacionais de base em matéria de direitos humanos no contexto de eleições encontra-se no anexo I do presente guia.

21. Os organismos das Nações Unidas que desenvolvem actividades na área dos direitos humanos trouxeram precisões a estas normas internacionais. Em 1962 a Subcomissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e de Protecção das Minorias adoptou o Projecto de Princí-

pios Gerais sobre Liberdade e ⁷ Vide o anexo II.

Não Discriminação em Matéria ⁸ Vide o anexo III.

de Direitos Políticos⁷, o qual

veio trazer alguns esclarecimentos quanto ao significado dos termos utilizados na Declaração Universal. Mais recentemente, em 1989, a Comissão dos Direitos do Homem adoptou um quadro de acção futura para o reforço da eficácia do princípio da realização de eleições periódicas e honestas.⁸

b. Não discriminação

22. Tanto a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 2.º) como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 2.º) determinam que os direitos enunciados devem ser gozados sem qualquer distinção, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação.

23. Outras declarações internacionais e tratados prevêm ⁹ Vide Secção B do anexo I. que as mulheres gozem estes direitos em condições de igualdade e proibem a discriminação com base na raça.⁹

c. Autodeterminação

24. Podemos afirmar que a noção de eleições democráticas se encontra enraizada no conceito fundamental da autodeterminação. Este direito essencial é reconhecido na Carta das Nações Unidas (artigo 1.º, n.º 2) e no artigo 1.º comum ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. A Carta sublinha ainda a importância da autodeterminação em relação aos territórios não autónomos e aos territórios sob tutela (artigos 73.º, *b*), e 76.º, *b*)). Desta forma, apesar de as eleições não constituírem o único meio utilizado pelos povos para

expressarem e exercerem o seu direito à autodeterminação, o seu papel histórico neste âmbito é incontestável.

d. Participação política

25. Diversos instrumentos internacionais, mesmo sem mencionarem expressamente as eleições, dão conta dos principais elementos nos quais assenta a noção de eleições democráticas. Estes elementos são definidos como direito de os povos determinarem livremente o seu estatuto político¹⁰, como direito de todos os elementos da sociedade participarem activamente na definição e realização dos objectivos comuns do desenvolvimento¹¹, como direito de todos os elementos da sociedade participarem activamente na definição e realização dos fins comuns do desenvolvimento¹², ou ainda como o direito de todos à participação na vida política do seu país.¹³

¹⁰ Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, artigo 2.º; Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, artigo 1.º, comum aos dois Pactos.

¹¹ Declaração sobre o Progresso e Desenvolvimento no Domínio Social, artigo 5.º, *c*).

¹² Este direito encontra-se consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos Pactos Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, sendo retomado, em substância, no artigo 5.º da Proclamação de Teerão, no artigo 5.º, *c*), da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, no artigo 11, *c*), da Convenção Internacional sobre a Eliminação e Repressão do Crime de Apartheid e no artigo 7.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

¹³ Encontram-se reproduzidos no anexo I os extractos dos instrumentos internacionais pertinentes.

e. Outros direitos fundamentais da pessoa humana

26. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e outros instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos protegem um certo número de direitos fundamentais da pessoa humana, cujo gozo é determinante para o valor do processo eleitoral. O direito à liberdade de expressão, informação, reunião, associação e circulação, bem como o direito geral de não ser objecto de medidas intimidadoras, revestem-se de especial importância em período eleitoral. Cada um destes direitos é examinado no capítulo III *infra*.

Exame detalhado dos critérios internacionais

27. As normas internacionais em matéria de direitos humanos contêm um certo número de critérios fundamentais que devem ser satisfeitos para a realização de eleições livres e regulares. Estes critérios serão examinados detalhadamente neste capítulo.

a. Eleições livres

1. A VONTADE POPULAR

28. A Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê que todas as pessoas têm o direito de participar na direcção dos assuntos públicos do seu país, quer directamente, quer através de representantes *livremente escolhidos* (artigo 21.º). O Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais estipulam que os povos determinam *livremente* o seu estatuto político (artigo 1.º comum aos dois Pactos) em virtude do seu direito à autodeterminação. Este direito é reafirmado na Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (artigo 5.º), a qual prevê igualmente que a vontade e os votos dos povos que tenham sido livremente expressos devem reger a transferência dos poderes a seu favor.

29. A Carta das Nações Unidas manifesta preocupações idênticas, nomeadamente no que diz

respeito aos territórios sob tutela e aos territórios não autónomos, determinando a ajuda às populações dos territórios não autónomos no desenvolvimento das suas instituições políticas *livres* (artigo 73.º, b). Quando se trata de territórios sob tutela, a Carta determina que um dos fins essenciais do regime de tutela consiste em favorecer uma evolução no sentido da capacitação dos territórios para se administrarem a si mesmos, tendo nomeadamente em conta as aspirações *livremente* expressas das populações interessadas (artigo 76.º, b). Apesar de dizerem expressamente respeito aos territórios sob tutela e não autónomos, estas noções de liberdade mantiveram-se princípios directores para a actividade da Organização em matéria eleitoral, a qual visa principalmente ajudar Estados independentes.

2. GARANTIAS DA LIBERDADE

30. Os instrumentos internacionais para a promoção e protecção dos direitos humanos existentes no âmbito das Nações Unidas encontram-se, como é fácil de verificar, repletos com apelos destinados a assegurar o carácter «livre» da participação popular. Apesar de estes instrumentos não indicarem (e de facto nem o poderiam fazer) nenhum método preciso para assegurar essa liberdade, a ideia que lhes está subjacente parece clara. Para que

a participação nas eleições possa ser considerada livre deve a mesma verificar-se num ambiente caracterizado pela ausência de intimidação e pelo respeito de um grande número de direitos fundamentais da pessoa humana. Para tal, devem ser eliminados os obstáculos que se opõem a uma participação plena dos cidadãos, devendo estes receber garantias de que a sua participação nas eleições não acarretará qualquer prejuízo a nível pessoal. A fórmula especial que permite criar um ambiente dessa natureza é indicada na Carta Internacional dos Direitos Humanos, artigo por artigo.

3. DIREITOS INDISPENSÁVEIS

31. Se é verdade que cada um dos direitos enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e concretizados nos dois Pactos Internacionais contribuirá para a criação do ambiente desejado, não é menos verdade que alguns de entre eles se revestem de uma importância acrescida no contexto eleitoral. Convém, a este propósito, mencionar em especial os direitos à liberdade de opinião e expressão, bem como à liberdade de informação, reunião e associação, independência dos procedimentos judiciais e protecção contra a discriminação. A propaganda política, a educação dos eleitores, as reuniões e concentrações políticas, bem como as organizações partidárias constituem elementos do processo eleitoral, os quais devem funcionar sem entraves excessivos para que as eleições decorram livremente.

32. Da mesma forma, os procedimentos judiciais devem estar protegidos contra a corrupção e as influências partidárias, de forma a permitirem a execução das funções eleitorais necessárias, tais como o exame dos pedidos de invalidação, as contestações e as queixas. Por outro lado, as eleições não poderão ser regulares se não for assegurada uma participação igual de todos, através da aplicação de medidas não discriminatórias. Finalmente, as leis em vigor susceptíveis de desencorajar a participação política devem ser revogadas ou suspensas. O ambiente que rodeia as eleições deve pautar-se pelo respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e caracterizar-se pela

ausência de factores de intimidação. O respeito por todo um conjunto de direitos humanos enumerados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos dois Pactos Internacionais é essencial para a realização de eleições livre e regulares.

(a) LIBERDADE DE OPINIÃO

33. Os direitos à liberdade de opinião, expressão e informação são protegidos pelo artigo 19.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, cujo texto é o seguinte:

Artigo 19.º

1. Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões.

2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha.

3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:

- a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;
- b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas.

34. O direito à liberdade de opinião é garantido no parágrafo 1.º do artigo 19.º Este preceito tem um carácter absoluto e não pode ser restringido nem sujeito a qualquer tipo de entraves¹⁴. A liberdade absoluta de exprimir uma opinião política é imperativa no contexto eleitoral, uma vez que a afirmação de uma vontade popular autêntica é impossível num ambiente em

¹⁴ Vide Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos e UNITAR, *Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme présentés en application des six instruments internationaux de base relatifs aux droits de l'homme [em português: Manual sobre a elaboração de relatórios em matéria de direitos humanos apresentados em aplicação dos seis instrumentos internacionais de base sobre direitos humanos]* (número de venda F.91.XIV.1), p. 82, comentário sobre o artigo 19.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

que essa liberdade se encontra ausente ou restringida de qualquer forma.

(b) LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

35. Todos os direitos à liberdade de expressão e informação são garantidos no n.º 2 do artigo 19.º do Pacto. No plano do respectivo conteúdo, qualquer forma de ideia subjectiva ou susceptível de ser transmitida encontra-se protegida por este preceito. Apesar do preceito não se limitar a um único meio de expressão (uma vez que cobre as formas de expressão culturais, artísticas e outras) a sua importância para a expressão política é evidente¹⁵. O processo eleitoral constitui um mecanismo cujo próprio objecto consiste na expressão da vontade política do povo, de forma que o direito de exprimir ideias de índole partidária deve ser firmemente protegido em período eleitoral.

36. Contudo, o direito à liberdade de expressão encontra-se contudo parcialmente limitado pelas disposições do n.º 3 do artigo 19.º. Porém, para poder invocar os factores limitadores enumerados no n.º 3, um Estado não se pode limitar a afirmar ter sido necessário restringir a liberdade de expressão por razões de segurança nacional ou por qualquer outra das razões indicadas¹⁶. Dito por outras palavras, as limitações previstas no artigo em questão não devem servir para proporcionar aos Estados um pretexto para a imposição de restrições à liberdade de expressão. Todos os obstáculos à liberdade de expressão devem encontrar-se previstos na lei e ser necessários a um dos fins mencionados no artigo. O Comité dos Direitos Humanos, ao examinar casos deste tipo, considerou que os Estados devem apresentar provas concretas, incluindo informações detalhadas sobre o acto de acusação e cópias das actas verbais das audiências, mostrando existir

¹⁵ Vide a decisão do Comité dos Direitos Humanos no caso *John Ballantyne e Elizabeth Davidson, e Gordon McIntyre c. Canadá* (359/1989 e 358/1989) [CCPR/C/47/D/359/1989 e 385/1989/Rev.1].

¹⁶ Vide *Alba Petrarola c. Uruguai* (44/1979), *Comité des droits de l'homme, Sélection de décisions prises en vertu du protocole facultatif, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (de la deuxième à la seizième session)* [em português: *Comité dos Direitos Humanos, Seleção de decisões adoptadas em virtude do Protocolo Facultativo, Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (da segunda à décima-sexta sessão)*] [publicação das Nações Unidas, número de venda F.84.XIV.2] (adiante designado como *Seleção de decisões...*, vol.1), p. 81, parágrafo 15.

¹⁷ *Ibidem*.

uma ameaça real e séria à segurança nacional ou ordem pública¹⁷. É essencial limitar as possibilidades de um Estado invocar o n.º 3 no contexto de eleições, o qual exige que a divulgação de todas as informações seja autorizada na maior medida possível a fim de assegurar que os eleitores sejam plenamente informados. Se os eleitores não estiverem bem informados, é impossível garantir que as eleições traduzem realmente a vontade do povo.

37. Quando se tratar da protecção da moral pública, os Estados gozam de maior poder de apreciação, o que se explica pela ausência de um critério universalmente aplicável na matéria¹⁸. Contudo, tal não deveria constituir uma ameaça em período eleitoral, uma vez que a participação política de natureza pacífica não poderá ser considerada como colocando em perigo a moral pública.

38. Porém, um facto especialmente importante consiste no poder acrescido de que os Estados gozam de regulamentar a liberdade de expressão quando estejam em causa actividades ou expressões visando a destruição de outros direitos reconhecidos no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹⁹. Por exemplo, os Estados são autorizados a regulamentar os apelos ao ódio nacional, racial ou religioso que constituam um incitamento à discriminação, hostilidade ou violência²⁰. Da mesma forma, os Estados podem regulamentar as actividades dos partidos políticos cuja linha política seja contrária a um dos direitos humanos enumerados no Pacto²¹. É, de facto, essencial restringir este tipo de actividades em período eleitoral para assegurar a inexistência de qualquer força no meio político que possa procurar intimidar os eleitores ou algum actor da vida política, ou ainda que tente violar os direitos fundamentais de um qualquer grupo.

¹⁸ Vide *Leo Herberg e outros c. Finlândia* (61/1979), *Seleção de decisões...*, vol. 1, p.127.

¹⁹ Vide n.º 1, do artigo 5.º.

²⁰ O n.º 2 do artigo 23.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos prevê que qualquer apelo desta natureza é proibido pela lei. Vide *J.R.T e o W.G. Party c. Canadá* (104/1981), *Sélection de décisions prises en vertu du protocole facultatif, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, volume 2, de la dix-septième à la trente-deuxième session (octobre 1982 – avril 1988)* [em português: *Comité dos Direitos Humanos, Seleção de decisões adoptadas em virtude do Protocolo Facultativo, Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, volume 2, da décima sétima à trigésima segunda sessão (Outubro de 1982 – Abril de 1988)*] [publicação das Nações Unidas, número de venda F.89.XIV.1] (adiante designado como *Seleção de decisões...*, volume 2), página 26.

²¹ Vide *M.A. c. Itália* (117/1981), *Seleção de decisões...*, vol. 2, página 33.

39. Em suma, enquanto cada cidadão não se sentir livre para se exprimir e não puder divulgar de forma efectiva, e sem qualquer temor, as informações políticas legítimas no contexto do diálogo nacional, não se poderá garantir que as eleições exprimem verdadeiramente a vontade do povo.

40. As exigências da liberdade de expressão e de informação terão evidentemente importantes repercussões no que concerne ao acesso equitativo aos meios de comunicação social e da utilização responsável dos mesmos. Estes incidentes serão examinados mais adiante na Secção D.5 (Uma escolha informada) e na secção I do capítulo IV (Acesso aos meios de comunicação social e regulamentação da sua actuação).

(c) LIBERDADE DE REUNIÃO

41. O direito de reunião pacífica é garantido pelo artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, cujo texto é o seguinte:

Artigo 21.º

O direito de reunião pacífica é reconhecido. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições impostas em conformidade com a lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública ou para proteger a saúde e a moralidade públicas ou os direitos e as liberdades de outrem.

42. Para que uma reunião possa receber a protecção do artigo 21.º deverá a mesma ter uma natureza pacífica e, enquanto se desenrolar de forma não violenta, só poderá ser interrompida no respeito pelas limitações impostas pelo artigo 21.º. E, mesmo nesses casos, é necessário existir uma verdadeira necessidade para que um Estado recorra às restrições previstas, uma vez que estas só são autorizadas quando impostas «em conformidade com a lei». Por outras palavras, nenhum agente do Estado poderá impedir arbitrariamente a realização de uma reunião pacífica. Para o fazer deverá ser autorizado por lei e a legislação em questão deve respeitar as normas internacionais acima enunciadas.

43. As restrições ao direito de reunião não podem ir para além da necessidade de proteger os interesses públicos indicados, devendo ser empregues os meios menos restritivos²². É ainda importante notar que os poderes públicos têm o dever de proteger os próprios manifestantes. O direito de reunião deve ser respeitado na medida em que as manifestações públicas e os encontros políticos fazem parte integrante do processo eleitoral e constituem um mecanismo eficaz para a divulgação de informação política.

(d) LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

44. O artigo 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos garante a toda e qualquer pessoa o direito de se associar livremente com outras. O alcance deste direito é vasto, incluindo nitidamente o direito de constituir organizações políticas e de a elas aderir. O direito à liberdade de associação encontra-se intimamente ligado ao direito à liberdade de reunião reconhecido no artigo 21.º do Pacto. Por conseguinte, o n.º 2 do artigo 22.º autoriza o mesmo tipo de restrições que os artigos 19.º e 21.º (segurança nacional, segurança pública, ordem pública, protecção da saúde e moralidade públicas ou protecção dos direitos e liberdades de outrem). O artigo 22.º prevê igualmente garantias de processo semelhantes àquelas que são contempladas no artigo 21.º, nomeadamente que as restrições impostas devem ser previstas pela lei e ser necessárias para a protecção dos interesses públicos numa sociedade democrática²³.

45. O campo de aplicação do artigo 22.º encontra-se ainda limitado pelo artigo 5.º²⁴. Por outras palavras, o direito à liberdade de associação não pode ser interpretado como implicando uma actividade que venha prejudicar algum dos outros direitos enunciados no Pacto. Tal

²² Vide Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme... (vide nota 14 supra), p. 83, comentário sobre o artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

²² Vide Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme... (vide nota 14 supra), p. 83, comentário sobre o artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

²³ Ibidem, página 83, comentário sobre o artigo 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

²⁴ O n.º 1 do artigo 5.º do Pacto tem a seguinte redacção:

«1. Nenhuma disposição do presente Pacto pode ser interpretada como implicando para um Estado, um grupo ou um indivíduo qualquer direito de se dedicar a uma actividade ou de realizar um acto visando a destruição dos direitos e das liberdades reconhecidos no presente Pacto ou as suas limitações mais amplas que as previstas no dito Pacto.»

como é o caso no que diz respeito ao direito de reunião, é essencial que o direito de livre associação seja respeitado, uma vez que a possibilidade de constituir organizações políticas e de a elas aderir representa um dos meios mais importantes para a população participar no processo democrático.

(e) INDEPENDÊNCIA DA MAGISTRATURA

46. No que concerne a protecção destes direitos indispensáveis, importa que a magistratura desempenhe plenamente as suas funções e seja independente, uma vez que consiste na principal instituição nacional encarregue de proteger a legalidade tanto durante, como entre os períodos eleitorais. Para que a população disponha de meios eficazes para apresentar queixas e contestações relativas ao processo eleitoral, é ainda necessário garantir que a magistratura se encontre totalmente protegida contra qualquer influência ou controlo. Podemos citar, de entre os princípios fundamentais em matéria de independência da magistratura:

- a) A independência da magistratura é garantida pela Constituição ou legislação nacional;
- b) Os magistrados dirimem as questões sobre as quais são chamados a pronunciar-se de forma imparcial, sem restrições e sem serem alvo de influências, incitações, pressões, ameaças ou intervenções indevidas, directas ou indirectas;
- c) Os magistrados têm o poder exclusivo de determinar se um caso do qual se estão a ocupar cabe, ou não, na sua esfera de competência;
- d) As decisões dos tribunais não são sujeitas a revisão. Estes princípios não invalidam o direito de o poder judiciário proceder a uma revisão e de as autoridades competentes atenuarem ou comutarem penas impostas pelos magistrados, em conformidade com a lei;
- e) Os magistrados têm o direito e dever de assegurar que os debates judiciais se desenrolam de forma equitativa e que os direitos das partes são respeitados;

f) Os Estados têm o dever de fornecer os recursos necessários para que a magistratura possa desempenhar as suas funções normalmente²⁵.

²⁵ Vide os *Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura*, Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Milão, 26 de Agosto – 6 de Setembro de 1985; relatório elaborado pelo Secretariado (publicação das Nações Unidas, número de venda: F.86.IV.1), capítulo I; secção D.2. Estes Princípios Básicos foram aprovados pela Assembleia Geral através das resoluções 40/32 e 40/146, respectivamente de 29 de Novembro e 13 de Dezembro de 1985.

47. Estes princípios estabelecem um mecanismo de segurança garantindo que a realização das eleições é regida pela legalidade e não por um determinado político ou organismo externo. Quando a magistratura funciona em conformidade com estes princípios, ela serve o importante objectivo de resolução pacífica dos diferendos, e ainda a protecção do processo eleitoral contra as fraudes e a falta de imparcialidade. Evidentemente que o papel da magistratura completa, mas não substitui, a função dos organismos eleitorais independentes.

(f) PRINCÍPIO DE NÃO DISCRIMINAÇÃO

48. Finalmente, o princípio da não discriminação deve ser respeitado de forma a que todos possam participar no processo eleitoral em condições de igualdade. Este direito encontra-se garantido na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigos 2.º e 7.º) e é definido mais precisamente nos artigos 2.º, n.ºs 1, 3.º e 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, os quais têm a seguinte redacção:

Artigo 2.º

1. Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Artigo 3.º

Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar o direito igual dos homens e das mulheres a usufruir de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.

Artigo 26.º

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual protecção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações e garantir a todas as pessoas protecção igual e eficaz contra toda a espécie de discriminação, nomeadamente por motivos de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade, de nascimento ou de qualquer outra situação.

49. Em conformidade com o artigo 26.º do Pacto, os Estados têm simultaneamente uma obrigação positiva, que consiste em impedir a ocorrência de discriminação e uma obrigação negativa, que reside em abster-se de qualquer tipo de discriminação, não sendo prevista qualquer limitação a estes princípios. Certos tipos de medidas positivas são, no entanto, autorizados se os mesmos tiverem uma natureza correctiva e forem aplicados com vista a remediar uma discriminação passada²⁶.

50. Uma discriminação que não seja autorizada não poderá nunca ser justificada, mesmo que seja prevista com o objectivo de proteger a segurança nacional²⁷. Com efeito, uma lei que não se encontre em conformidade com as normas internacionais em matéria de igual protecção não é justificada, mesmo que o tivesse sido sem o seu elemento discriminatório²⁸. O artigo 26.º prevê ainda uma igual protecção da lei em todas as áreas em que um Estado legisla, independentemente do facto de se tratar de domínios expressamente protegidos pelo Pacto²⁹.

51. Não será demasiado insistir na importância de que se reveste um ambiente despro-

vido de discriminação em período de eleições, devendo todos ter igualmente acesso a todas as manifestações culturais. Um ambiente que tolere a discriminação facilita a intimidação e a manipulação dos eleitores, fenómenos estes que são incompatíveis com a realização de eleições livres.

(g) ESTADOS DE EXCEÇÃO³⁰

52. As situações de excepção, declaradas ou não, são frequentemente seguidas por períodos de transição democrática. Na medida em que as legislações de emergência e outras disposições de excepção limitadoras dos direitos fundamentais estejam na sua generalidade em contradição com a realização de eleições livres, os Estados que pretendem realizar eleições deverão examinar cuidadosamente estas leis com o objectivo de as revogar ou suspender durante o período da campanha eleitoral. Com efeito, qualquer lei em vigor que restrinja o gozo normal da liberdade de expressão, informação, reunião, associação, entre outras, deve ser considerada como incompatível com a realização de eleições livres e regulares.

53. De qualquer das formas, os Estados devem adoptar legislação que precise claramente a que medida em que o ordenamento constitucional pode ser modificado durante um estado de excepção. O estado de excepção só deverá ser proclamado em conformidade com a lei e autorizado unicamente em caso de perigo público excepcional que ameace a existência da nação, em situações em que as medidas compatíveis com a constituição e as leis em vigor são manifestamente insuficientes para fazer face à situação.

54. As normas internacionais sobre a matéria exigem ainda que o estado de excepção seja oficialmente proclamado antes da aplicação de qualquer medida de excepção, devendo tais medidas ser estritamente necessárias pelas exigências da situação e não ser incompatíveis com as outras obrigações impostas pelo direito internacional. Estas medidas não devem igualmente dar origem a

²⁶ *No caso Rubén D. Stalla Costa c. Uruguai (198/1985) [Seleção de decisões...], volume 2, página 232, o Comité dos Direitos do Homem considerou que uma lei que, na admissão à função pública, dê preferência a pessoas que tenham sido despedidas pelo governo militar anterior não constituía uma violação da alínea c) do artigo 25.º do Pacto, devido ao seu carácter compensatório.*

²⁷ *Para exemplos de medidas que não devem ser consideradas como discriminatórias, vide o princípio XI do Projecto de Princípios Gerais sobre a Liberdade e Não-Discriminação em Matéria de Direitos Políticos (vide anexo II infra).*

²⁸ *Vide S. Aumeeruddy-Cziffra e outros c. Maurícias (35/1978), Seleção de decisões ..., volume 1, página 69. Esta comunicação dizia respeito ao estatuto de imigração nas Maurícias, o qual era aplicável aos cônjuges estrangeiros de mulheres naturais das Maurícias, mas não às cônjuges estrangeiras de homens naturais das Maurícias. O Governo das Maurícias tinha tentado justificar este estatuto, invocando razões de segurança nacional, afirmando que em substância os homens estrangeiros representavam um maior risco para a segurança nacional que as mulheres estrangeiras. Foram assim constatadas violações aos artigos 2.º, n.º 1, 3.º e 26.º do Pacto.*

²⁹ *Vide S. W. M. Broeks c. Países Baixos (172/1984), Seleção de decisões..., volume 2, página 205; L. G. Danning c. Países Baixos (180/1984), ibidem, página 215 e F.H. Zwaan-de-Vries c. Países Baixos (182/1984), ibidem, página 220.*

³⁰ *Vide o projecto de princípios a seguir para a redacção dos textos legais em matéria de estados de excepção submetido à Sub-Comissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e de Protecção das Minorias na sua quadragésima terceira sessão (E/CN.4/Sub.2/1991/28/Rev.1, anexo I).*

situações de discriminação com base na raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

55. De acordo com as normas internacionais não é autorizada nenhuma derrogação no que diz respeito ao direito à vida, proibição da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes); proibição de escravatura, tráfico de escravos e práticas semelhantes à escravatura; e proibição de prender alguém por desrespeito de uma obrigação contratual.

56. Ninguém, nem mesmo durante um estado de excepção, poderá ser condenado por acções ou omissões que não constituíam um delito no momento em que foram cometidas, de acordo com o direito nacional ou internacional. Da mesma forma, não será imposta nenhuma pena mais dura do que aquela que era aplicável no momento em que foi cometida a infracção. Se, em momento posterior a esta infracção, a lei prever a aplicação de uma pena mais ligeira, o delinquente deve beneficiar da mesma.

57. O direito de todos ao reconhecimento da sua personalidade jurídica também não poderá ser revogado, o mesmo sucedendo com o direito de todos à liberdade de pensamento. Cada um destes princípios deve ser consagrado na lei suprema do país.

58. Convém, por outro lado, considerar os trabalhos informativos do Relator Especial das Nações Unidas sobre os Estados de Excepção. De entre as recomendações formuladas pelo Relator Especial, podemos notar o seguinte: a independência e bom funcionamento da magistratura devem ser protegidos; nenhuma medida adoptada em aplicação de um estado de excepção poderá restringir a competência dos tribunais no que diz respeito ao exame da legalidade dos estados de excepção ou à interposição de acções judiciais destinadas a proteger todos os direitos cujo exercício não se encontre afectado pela proclamação do estado de excepção. Os órgãos legislativos nacionais não podem igualmente ser dissolvidos durante um estado de excepção e todos os membros dos órgãos legislativos devem gozar os privilégios e imunidades necessários ao exercício do seu mandato.

59. Da mesma forma, e em conformidade com os trabalhos do Relator Especial, quando termina um estado de excepção, devem ser desenvolvidos todos os esforços possíveis para que as pessoas cujos direitos foram afectados pelas medidas adoptadas em aplicação deste estado de excepção, readquiram o pleno gozo dos mesmos, incluindo o direito de participar no processo político, e sejam indemnizadas pelos prejuízos sofridos.

60. Ninguém deverá ser submetido a qualquer forma de discriminação devido à sua participação numa actividade ou expressão que tenha sido tornada ilegal pelo estado de excepção. Nenhuma disposição adoptada no seguimento da proclamação de um estado de excepção deverá restringir o direito de qualquer pessoa que alegue ter sido vítima de uma violação de um dos direitos que a lei lhe reconhece durante o estado de excepção, a procurar obter uma compensação junto dos tribunais, uma vez terminada a situação de excepção. Tal engloba o direito de ver o seu recurso decidido rapidamente. Em qualquer caso o Estado deve assegurar que após o termo de um estado de excepção, não subsiste nenhum efeito negativo na participação política.

4. ESCRUTÍNIO SECRETO

61. O escrutínio secreto é um meio há longa data reconhecido para a protecção contra a intimação. O princípio de acordo com o qual as eleições se devem desenrolar através de um voto secreto foi inicialmente enunciado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual dispõe que as eleições devem ter lugar «com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto» (artigo 21.º, n.º 3). O Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos vai mais longe ao solicitar, de forma decisiva, que as eleições tenham lugar «por escrutínio secreto» (artigo 25.º, alínea *b*). Este princípio decorre da convicção da comunidade internacional de que, para serem verdadeiramente livres, os processos devem garantir o carácter absolutamente confidencial do conteúdo do voto – o que vai desde a concepção dos boletins de voto e das cabines, às disposições jurídicas que estabelecem que nin-

guém poderá ser constrangido por uma autoridade judiciária ou governamental a revelar o sentido do seu voto³¹. Devem ser igualmente desenvolvidos esforços de educação sobre esta questão destinados aos eleitores, para que o público tenha confiança nestas garantias.

³¹ Vide o princípio VI do Projecto de Princípios Gerais sobre a Liberdade e Não Discriminação em Matéria de Direitos Políticos (anexo II infra).

5. A ESSÊNCIA DE UMA ELEIÇÃO LIVRE

62. Em última análise, aquilo que determina se uma eleição é livre, é a medida em que a mesma permite a plena expressão da vontade política do povo em causa. É esta vontade que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21.º, n.º 3) constitui o próprio fundamento da autoridade pública.

b. Eleições regulares

63. A necessidade de as eleições serem regulares constitui igualmente uma norma internacional facilmente identificável. Qualquer medida susceptível de limitar ou impedir a livre expressão da vontade popular, constituirá evidentemente uma violação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21.º, n.º 3) e tornará as eleições irregulares.

1. SUFRÁGIO IGUAL, UNIVERSAL E NÃO DISCRIMINATÓRIO

64. O critério de regularidade encontra-se directamente enunciado num conjunto de instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos adoptados após a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Algumas destas disposições incidem sobre a questão de saber quem deve ser autorizado a participar nas eleições. No caso em presença, tanto a Declaração Universal (artigos 2.º e 21.º, n.º 2), como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigos 2.º e 25.º, alínea b) prevêem que o sufrágio seja não discriminatório, igual e universal. A universalidade do sufrágio implica que seja garantido ao maior

³² Vide anexo II.

conjunto possível e razoável de eleitores o direito de participar nas eleições. Em conformidade com o Projecto de Princípios Gerais em Matéria de Liberdade e Não Discriminação em Matéria de Direitos Políticos adoptado pela Subcomissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e Protecção das Minorias em 1962³², qualquer eleição ou consulta efectuada com recurso ao escrutínio directo, deve ser feita com base numa lista eleitoral geral, na qual sejam inscritos todos os cidadãos que preencham as condições exigidas (princípios V, alínea c).

65. As condições exigidas limitam-se geralmente a questões de idade mínima, nacionalidade e capacidade mental. Os trabalhos do Comité dos Direitos do Homem fornecem inúmeras orientações no que concerne a delimitação das restrições razoáveis. Os membros do Comité, aquando das suas deliberações em aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, consideraram não serem autorizadas as seguintes limitações aos direitos de voto:

a) As condições económicas, baseadas na obtenção de um assistência pública, posse de bens ou rendimento³³;

³³ Vide CCPR/C/SR.161 (1979) e rectificativo; e CCPR/C/SR.251 (1980) e rectificativo.

b) As exigências excessivas em matéria de residência³⁴;

³⁴ O Comité considerou expressamente ser excessivo exigir sete anos de residência [Vide CCPR/C/SR.265 (1981) e rectificativo].

c) As restrições ao direito de voto dos cidadãos naturalizados³⁵;

³⁵ Vide CCPR/C/SR.597 (1985) e rectificativo.

d) As exigências linguísticas³⁶;

³⁶ Vide CCPR/C/SR.161 (1979) e rectificativo.

e) A exigência de instrução³⁷;

³⁷ Vide CCPR/C/SR.118 (1978) e rectificativo.

f) As limitações excessivas ao direito de voto das pessoas condenadas³⁸.

³⁸ Vide CCPR/C/SR.711 (1987) e rectificativo.

Se forem autorizadas restrições às pessoas reconhecidas como culpadas de infracções eleitorais, deverão as mesmas ser limitadas no tempo³⁹.

³⁹ Vide anexo II.

2. NÃO DISCRIMINAÇÃO E MEDIDAS POSITIVAS

66. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial proíbe todas as formas de discriminação racial que afectem o direito de voto ou de ser candidato a eleições, solicitando expressamente a aplicação do sufrágio universal e igual (artigo 5.º, alínea c). Outros três instrumentos proíbem a discriminação contra as mulheres ou a sua exclusão do processo político. A Declaração sobre a Eliminação de Discriminação contra as Mulheres (artigo 4.º), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (artigo 7.º) e a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres (artigos I a III). Finalmente, quando se trata do carácter equitativo e igual da participação, a Convenção Internacional sobre a Eliminação e Repressão do Crime de Apartheid proíbe a adopção de medidas legislativas ou outras, destinadas a impedir que um ou mais grupos raciais participem na vida política do país (artigo II, alínea c).

67. Algumas medidas de natureza positiva, adoptadas no âmbito de eleições, não são consideradas como discriminatórias, desde que preencham certas condições. No princípio XI do projecto de princípios gerais⁴⁰, a Subcomissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e Protecção das Minorias declarou que certas medidas não deveriam ser consideradas como discriminatórias. Trata-se de medidas legislativas ou regulamentares que têm em vista:

- a) As condições razoáveis a preencher para o exercício do direito de voto ou o direito de aceder a cargos públicas electivos;
- b) As qualificações razoáveis exigidas para se ser nomeado para um emprego na função pública, decorrentes da natureza das funções;
- c) Um prazo razoável para o exercício dos direitos políticos, pelos cidadãos que tenham sido naturalizados, sob condição de as medidas serem acompanhadas por uma política liberal de naturalização; [...]

O princípio XI autoriza ainda a adopção de disposições especiais para assegurar: a) a representação satisfatória de um grupo da população de um país cujos membros, por razões políticas, económicas, religiosas, sociais, históricas ou culturais, não podem de facto exercer os seus direitos políticos nas mesmas condições, que a restante população; b) a representação equilibrada dos diferentes grupos da população de um país. Estas disposições só devem permanecer em vigor enquanto responderem a uma necessidade e unicamente na medida em que sejam necessárias.

3. A CADA UM O SEU VOTO

68. A universalidade do sufrágio consiste unicamente num dos elementos que contribuem para a regularidade do processo eleitoral. Outro desses elementos consiste na igualdade do sufrágio, uma ideia que se encontra tradicionalmente expressa pela fórmula «a cada um o seu voto». Os procedimentos relativos à demarcação das circunscrições eleitorais, o recenseamento dos eleitores ou o voto os quais visam enfraquecer ou desvalorizar o voto de certos indivíduos, grupos ou regiões geográficas são inaceitáveis à luz do princípio internacional da igualdade do sufrágio. Em suma, cada voto deve ter o mesmo valor, para poder satisfazer o critério de regularidade.

69. O projecto de princípios gerais de 1962⁴¹ prevê expressamente que cada voto tem o mesmo valor e que as circunscrições eleitorais devem ser constituídas de uma forma equitativa, respondendo da maneira mais exacta e competente possível à vontade de todos os eleitores (princípio V, alíneas a e b).

4. GARANTIAS JURÍDICAS E TÉCNICAS

70. Finalmente, assegurar a regularidade das eleições exige um certo número de medidas técnicas e jurídicas destinadas a proteger eficazmente o processo eleitoral contra os *preconceitos*, fraudes e manipulações. Tratam-se, nomeadamente, de disposições destinadas a estabelecer estruturas admi-

nistrativas objectivas, proibir e reprimir as práticas de corrupção, assegurar a presença de observadores e permitir um acesso equitativo aos meios de comunicação social por parte de todos os partidos e candidatos. Podem-se encontrar outros exemplos de tais medidas no capítulo IV *infra*.

C. Periodicidade e calendário eleitoral

1. PERIODICIDADE

71. A necessidade de as eleições se realizarem periodicamente encontra-se enunciada de forma expressa simultaneamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21.º, n.º 3) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 25.º, alínea b). A importância desta disposição não deve ser minimizada. As eleições que se realizem uma só vez (por exemplo, no momento da acessão de um país à independência ou aquando da sua transição para a democracia após um regime autoritário) não são suficientes à luz das exigências internacionais em matéria de direitos humanos. Esta disposição vem, pelo contrário, mostrar claramente a necessidade de uma ordem democrática duradoura, permanentemente responsável pelos seus actos perante a população.

72. Apesar de os instrumentos não fixarem uma periodicidade determinada, podemos discernir limitações de ordem genérica ao poder discricionário do Estado. Pelo menos devem realizar-se eleições com uma frequência que permita assegurar que a autoridade pública continua a representar a expressão da vontade do povo, a qual, como já notámos, constitui o fundamento da legitimidade governamental.

2. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES

73. O adiamento de eleições previstas pode ser autorizado em certas circunstâncias limitadas, devido a uma situação de emergência pública, mas unicamente na estrita medida do que for exigido pela situação (*vide supra* o parágrafo 52 e seguintes sobre os estados de excepção). Qualquer

⁴² Vide o artigo 4.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

medida excepcional deste tipo deve ser compatível com todas as normas internacionais que digam respeito a tais derrogações e não deve ameaçar a democracia em si⁴². A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem proclama que os direitos e liberdades por si protegidos só podem ser submetidos às limitações estabelecidas para «satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática» (artigo 29.º, n.º2). Consequentemente, a interrupção da periodicidade das eleições constituirá, salvo nas circunstâncias mais excepcionais, uma violação das normas internacionais.

74. O Comité dos Direitos do Homem adoptou diversas decisões no que diz respeito à compatibilidade de certas medidas de segurança com as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, em particular com as regras do artigo 25.º, o qual proíbe as «restrições excessivas» ao gozo dos direitos políticos. No caso *Jorge Landinelli Silva e outros c. Uruguai* (34/1978), o Comité não viu quais as razões que pudessem justificar a necessidade de tais medidas para o restabelecimento da paz e ordem, tendo declarado que «o Governo [...] não [tinha] provado que a proibição de todas as formas de oposição política era indispensável a fim de poder fazer face à pretensa situação de emergência e preparar o regresso às liberdades políticas»⁴³.

⁴³ *Seleção de decisões...*, volume 1, página 69, parágrafo 8.4.

3. O CALENDÁRIO ELEITORAL

75. Sempre que são planeadas eleições, deve-se assegurar que as datas fixadas no calendário eleitoral para cada fase do processo deixam tempo suficiente para que a campanha eleitoral e as actividades de informação possam ser desenvolvidas de forma eficaz, os eleitores se informem e as disposições necessárias sejam adoptadas nos domínios administrativo, jurídico, logístico e de formação. O próprio calendário eleitoral deve ser tornado público no âmbito das actividades de informação cívica, no quadro da preocupação de assegurar a transparência, compreensão e confiança da população em relação ao processo eleitoral.

d. Eleições honestas

1. HONESTIDADE DOS PROCEDIMENTOS

76. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, dispõem que as eleições devem ser «honestas», englobando este conceito cada um dos elementos considerados no presente guia. Os trabalhos preparatórios do Pacto indicam que, para aqueles que estiveram envolvidos na elaboração deste instrumento, esta condição engloba dois aspectos principais. O primeiro dizia respeito ao procedimento e incluía as garantias de periodicidade, igualdade e universalidade do sufrágio, bem como o segredo do voto⁴⁴. O segundo dizia respeito ao resultado, sendo as eleições honestas definidas como eleições que traduzam a livre expressão da vontade dos eleitores⁴⁵.

⁴⁴ Vide, por exemplo, *Documents officiels de l'Assemblée générale, Seizième session, Troisième Commission, 1096.^a e 1097.^a sessões.*

⁴⁵ *Ibidem*, 1096.^a sessão.

2. HONESTIDADE DOS EFEITOS

77. Desta forma, são consideradas eleições honestas aquelas que traduzem e dão efeito à vontade livremente expressa do povo. As paródias eleitorais destinadas a sufocar temporariamente uma oposição interna ou a desviar a atenção internacional, não satisfazem obviamente as normas internacionais. O mesmo raciocínio se aplica às eleições que não dizem respeito aos principais órgãos do país. As eleições devem antes ter por objectivo permitir a transferência de poder aos candidatos vencedores, através de um sistema previamente determinado e aceitável para a população, quer se trate de uma maioria relativa, absoluta ou qualificada. Cabe ao próprio povo, através dos órgãos eleitos ou dos órgãos representativos transitórios, determinar o modo de escrutínio a utilizar: escrutínio maioritário (escrutínio nominal ou sistema «*the first past the post*»), mecanismo de representação proporcional (escrutínio de lista) ou outro sistema eleitoral.

78. A transferência de poder aos vencedores deve ser simultaneamente aceite pelo partido no poder e pelos partidos na oposição, e ser alvo de disposições jurídicas destinadas à sua aplicação. Por outras

palavras, as eleições devem reger-se exclusivamente pelos princípios do direito e não ser submetidas ao poder arbitrário do governo no poder ou de um partido. É igualmente importante notar que as autoridades eleitas devem ser efectivamente capazes de exercer o poder que lhes é confiado pela lei.

3. UMA VERDADEIRA ESCOLHA

79. Por outro lado, as eleições honestas concedem um verdadeiro poder de escolha aos eleitores. Apesar de tal não subentender nenhum sistema político particular, convém no plano institucional, que seja permitida uma verdadeira expressão da vontade popular. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos proíbem qualquer tipo de discriminação baseada na «opinião política ou [...] qualquer outra opinião» no exercício do direito de participar na direcção dos assuntos públicos, do direito de livre associação e do direito de reunião. O pluralismo político é considerado hoje em dia como um elemento essencial para conceder uma verdadeira escolha aos eleitores e o Comité dos Direitos do Homem atribui importância a esta questão, aquando do exame dos relatórios apresentado pelos Estados Partes no Pacto.

80. Já em 1962, o projecto de ⁴⁶ *Vide anexo III.* princípios gerais em matéria de liberdade e não-discriminação em matéria de direitos políticos adoptado pela Sub-Comissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e Protecção das Minorias⁴⁶ estipulava (princípio VIII):

a) Os eleitores são livres de votar a favor de um candidato ou lista de candidatos da sua escolha, por ocasião de qualquer eleição para funções públicas e não pode ser constrangido a votar a favor de um candidato ou de uma lista de candidatos determinados.

[...]

b) Deve ser assegurada a livre expressão da oposição política, através de meios pacíficos, bem como a organização e livre funcionamento dos partidos políticos e o direito de apresentar candidatos às eleições.

81. O pluralismo político exige igualmente que os partidos sejam capazes de funcionar eficazmente. Devem ser assim estabelecidos mecanismos de protecção jurídica destinados a assegurar a sua plena participação, devendo a legislação eleitoral prever um financiamento equitativo e transparente das campanhas políticas (as quais podem prever uma certa forma de financiamento público).

4. IGUALDADE DE ACESSO AOS CARGOS PÚBLICOS

82. O enquadramento mais apropriado para assegurar que os eleitores beneficiam de uma verdadeira escolha, consiste num sistema que respeite certos direitos políticos conexos. As normas internacionais que prevêm um acesso sem restrição aos cargos públicos, contribuem para este objectivo. A Declaração Universal determina que todos têm o direito de aceder, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país (artigo 21.º). Seriam incompatíveis com este direito as restrições excessivas sobre a apresentação das candidaturas, as quais colidiriam com o direito de escolha dos indivíduos. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos precisa este princípio, determinando que qualquer cidadão tem o direito de ser eleito e aceder às funções públicas do seu país em condições gerais de igualdade (artigo 25.º, alíneas b e c)

83. Os direitos de aceder às funções públicas e de se apresentar às eleições, bem como o direito de voto, não toleram qualquer discriminação com base na raça, sexo, religião ou outras classificações arbitrárias deste tipo. O Pacto permite que o acesso às funções públicas seja sujeito a certas condições, as quais devem ser razoáveis, tais como a idade mínima e a capacidade mental. As actas verbais dos debates que tiveram lugar aquando da elaboração destas disposições são claras quanto a esta interpretação⁴⁷.

84. As restrições de ordem racial em matéria de acesso a cargos públicos são proibidas pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas

as Formas de Discriminação Racial (artigo 5.º, alínea c) e pela Convenção Internacional sobre a Eliminação e Repressão do Crime de Apartheid (artigo II, alínea c). A discriminação baseada no sexo é proibida neste contexto pela Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (artigo 4.º, alíneas a e c), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (artigo 7.º, alíneas a e b) e a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (artigos II e III). A aplicação conjugada de todas estas disposições assegura o maior agrupamento razoável de candidatas para uma eleições, garantindo desta forma aos eleitores uma verdadeira escolha, bem como o direito individual de se apresentar a eleições e de aceder a cargos públicos.

85. O Comité dos Direitos do Homem reconheceu que a privação de certos direitos políticos constitui uma sanção prevista na legislação de alguns países. Contudo, no caso *Alba Pietrarroia c. Uruguai* (44/1979), o Comité, referindo-se ao princípio da proporcionalidade, considerou que uma sanção tão severa como a privação de todos os direitos políticos durante quinze anos deveria ser justificada de forma expressa⁴⁸.

86. O Comité examinou igualmente o alcance do direito a uma representação específica no caso *Grand Chef Donald Marshall e outros* (sociedade tribal micmac) *c. Canadá* (105/1986)⁴⁹. O Comité declarou na sua decisão que o artigo 25.º, alínea a do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos não podia ser interpretado como assegurando um direito absoluto de fixar as modalidades de participação na direcção dos assuntos públicos e que «o sistema jurídico e constitucional do Estado Parte [deveria] fixar as modalidades desta participação»⁵⁰. Trata-se de um princípio geral, de utilidade quando se trata da questão da participação política e que mostra a importância do respeito pelos princípios políticos de cada Estado. Convém todavia notar que este assunto diz respeito a um processo constitucional, e não às eleições pro-

⁴⁸ *Seleção de decisões...*, volume 1, página 82, parágrafo 16.

⁴⁷ *Vide, por exemplo, as actas verbais analíticas das 363.a a 367.a Sessões da Comissão dos Direitos do Homem, realizadas aquando da sua nona sessão, em 1953 (E/CN.4/SR.363-E/CN.4/SR.367).*

⁴⁹ *Vide Documents officiels de l'Assemblée générale, Quaragésima sétima sessão, Suplemento n.º 40 (A/47/40), anexo IX, secção A.*

⁵⁰ *Ibidem*, parágrafos 5.4 e 5.5.

priamente ditas. No que concerne às eleições, são muito mais numerosas as directivas internacionais.

5. UMA ESCOLHA INFORMADA

87. A noção de livre escolha contém implicitamente o conceito de escolha informada. Como já vimos, para que sejam honestas, as eleições devem traduzir a vontade política do povo. Os eleitores não podem formular nem exprimir esta vontade sem terem acesso a informações sobre os candidatos, os partidos e o processo eleitoral. Os programas de informação bem organizados e imparciais destinados aos eleitores e a divulgação sem entraves da propaganda eleitoral constituem assim elementos essenciais para assegurar a realização de eleições honestas.

88. Uma instrução cívica imparcial deve destinar-se a informar os eleitores de todas as modalidades («quem, o quê, quando, onde e como») do recenseamento e votação, devendo igualmente contribuir para informar a população sobre questões tais como: porque é que devemos votar e que garantias existem para proteger o direito de participação no processo eleitoral com confiança.

89. As informações destinadas aos eleitores devem ser acessíveis a todos os membros da sociedade, independentemente da sua língua e nível de instrução. O material educativo deve assim ser multimédia, multilinguístico e adaptado à cultura dos diversos grupos sociais.

90. As actividades de instrução cívica devem ainda incluir uma formação especial destinada a certos grupos profissionais, os quais devem ser preparados para os seus respectivos papéis durante o processo eleitoral. Pode tratar-se nomeadamente de agentes responsáveis pelo recenseamento dos eleitores e contagem de votos, de pessoal policial e de segurança, dos meios de comunicação ou dos partidos políticos.

91. O acesso aos meios de comunicação social deve ser igualmente garantido aos partidos políticos e aos candidatos, e ser repartido de forma

equitativa, o que supõe não só a concessão de tempo de antena e de espaço nos jornais a todos os partidos e candidatos, mas igualmente de equidade a nível da colocação do texto ou do momento da sua difusão (isto é, a difusão deve dar-se a uma hora de grande audiência ou no fim do serão, ou a publicação deve fazer-se na primeira página ou numa página interior).

92. A utilização dos meios de comunicação social para a campanha eleitoral deve, por outro lado, ser responsável no que diz respeito às declarações difundidas, para que nenhum partido profira declarações falsas, difamatórias, racistas ou que constituam uma incitação à violência. Devem ser igualmente proibidas as promessas irrealistas ou menos sinceras, bem como as falsas esperanças mantidas por uma utilização parcial dos meios de comunicação social. Podem encontrar-se no capítulo IV *supra* outras informações sobre o acesso aos meios de comunicação social e a regulamentação sobre a matéria.

6. QUESTÕES JURÍDICAS E TÉCNICAS

93. Finalmente, é importante notar que, para assegurar a honestidade das eleições não basta anunciar uma política que favoreça um amplo acesso aos cargos públicos e proclamar a sua adesão às normas internacionais, sendo igualmente necessário, no plano da execução prática, um certo número de medidas técnicas e jurídicas. Muitas destas questões são consideradas *infra* no capítulo IV. Trata-se de um domínio no qual os serviços consultivos e a assistência técnica podem assumir um papel capital.

e. Outras condições

1. O PAPEL DA POLÍCIA E DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

94. A polícia e as forças de segurança desempenham uma dupla função no desenrolar das eleições. A boa administração da justiça em período eleitoral exige a conciliação, por um lado, da necessidade de assegurar a segurança eleitoral e a manutenção

da ordem e, por outra parte, a necessidade de não colocar obstáculos aos direitos dos cidadãos e assegurar um clima livre de intimidação. O Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adoptado pela Assembleia Geral em 1979 impõe a todos os representantes da lei o dever de servir a colectividade (artigo primeiro). Esta noção implica necessariamente que as forças de segurança se devem esforçar por fazer com que todos os cidadãos beneficiem de eleições que sejam regulares no plano administrativo e que sejam protegidas contra todas as forças perturbadoras que procurem contrariar a livre expressão da vontade popular.

95. Da mesma forma, o Código de Conduta prevê que «os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas» (artigo 2.º). Isto diz não só respeito ao direito de participar nas eleições, mas a todos os direitos humanos. Os serviços de polícia que não respeitem os direitos fundamentais da pessoa humana arriscam-se a criar um clima de intimidação, o qual perturbará os eleitores e assim comprometerá a autenticidade do resultado das eleições.

96. O Código de Conduta dispõe ainda que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei «[d]evem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os actos desta índole» (artigo 7.º). Isto implica explicitamente o dever de impedir as tentativas de fraude eleitoral, de usurpação de estado civil, de corrupção, intimidação ou quaisquer outros actos susceptíveis de comprometer a autenticidade do resultado das eleições. O Código de Conduta prevê igualmente que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer acto de corrupção» (artigo 7.º), o que se reveste de uma enorme importância devido ao papel negativo que as forças de polícia e de segurança eventualmente desempenharam em relação ao processo eleitoral em certos países. Para que as forças de segurança permaneçam imparciais, o papel da polícia em matéria de segurança das eleições deve ser subordinado àquele dos funcionários eleitorais.

97. De qualquer forma, a presença policial nos locais de recenseamento eleitoral ou de votação deve ser discreta, profissional e disciplinada. De maneira geral, convém afectar um número mínimo de polícias e de agentes de segurança a um determinado local para garantir a respectiva segurança. Estes agentes não devem ser nunca colocados de forma a dificultar um acesso autorizado, intimidar os eleitores ou dissuadi-los de participarem nas eleições.

2. O PAPEL DOS OBSERVADORES

98. O Quadro de Acção Futura para Reforçar o Princípio de Eleições Periódicas e Honestas adoptado pela Comissão dos Direitos do Homem em 1989 prevê que as «instituições nacionais deveriam garantir a universalidade e igualdade do sufrágio, bem como a imparcialidade da administração» (secção III). É possível que, para tal, o país anfitrião deva «convidar observadores ou solicitar o fornecimento de serviços consultivos. Num caso ou noutro, ou em ambos, ele poder-se-á dirigir às organizações regionais ou aos organismos das Nações Unidas» (secção IV). O recurso a observadores pode ser um bom meio de verificar a autenticidade do resultado das eleições, diminuindo a sua presença os riscos de intimidação ou fraude. Os observadores neutros e objectivos podem ainda inspirar um sentimento de confiança no eleitorado e desta forma fazer crescer não só o desejo dos eleitores de participar no processo eleitoral, mas também a sua aptidão para exprimir livremente a sua vontade política na câmara de voto sem temer represálias.

99. Para maximizar as vantagens que pode trazer a presença de observadores imparciais, estes devem ser legalmente autorizados a circular livremente, aceder a todas as manifestações eleitorais e ser protegidos contra quaisquer ofensas e qualquer ingerência no exercício das suas funções oficiais. É ainda importante que os observadores estejam presentes em número satisfatório, para que a sua presença seja manifesta e admitida pelos eleitores.

Elementos comuns das leis e procedimentos eleitorais

100. A abordagem da Organização das Nações Unidas no que diz respeito ao fornecimento de serviços consultivos e de assistência técnica para a realização de eleições democráticas é, acima de tudo, prática. O objectivo desta cooperação consiste em auxiliar os Estados a organizarem eleições livres e regulares, as quais se desenrolem num ambiente respeitador dos princípios de direitos humanos e que sejam aceites como legítimos por todos os sectores da sociedade. Para tal, os serviços consultivos e de assistência técnica colocam uma especial ênfase no detalhe dos aspectos jurídicos, técnicos e relativos aos direitos humanos na realização de eleições democráticas. Estes elementos fundamentais são consagrados na constituição e legislação nacionais da maior parte dos Estados, assegurando que as eleições são realizadas em conformidade com os princípios do direito. Cobrem as diferentes questões examinadas *infra*.

a. Administração das eleições

101. As disposições legislativas devem assegurar a instituição de uma estrutura administrativa objectiva, imparcial, independente e eficaz. As disposições em matéria de nomeação, remuneração, funções, poderes, qualificações e estrutura hierárquica do pessoal eleitoral devem desta forma ser alvo de uma grande atenção. O pessoal a todos os níveis deve estar protegido contra as pressões políticas, sendo conveniente estabelecer uma estrutura

única de responsabilidade de última instância. Isto reveste-se de importância, independentemente do tipo de administração escolhido. Assim, alguns Estados adoptarão uma estrutura hierárquica com um responsável pelas eleições no seu topo, enquanto outros optarão por uma comissão eleitoral que represente os partidos de forma equitativa ou que seja dotada de uma neutralidade reconhecida, ou então por uma combinação das duas.

102. Independentemente da estrutura adoptada, devem ser estabelecidas garantias jurídicas para preservar a administração eleitoral contra a corrupção e falta de imparcialidade. É imperativo que todos os agentes eleitorais recebam atempadamente uma formação adequada. Todas as actividades eleitorais, incluindo o processo de tomada de decisões, o processo jurídico e a organização das diferentes manifestações devem ser desenvolvidas de forma transparente.

b. Divisão das circunscrições eleitorais

103. A delimitação das circunscrições eleitorais deve ser feita em conformidade com o princípio internacional de igualdade do sufrágio e não deve ter por objectivo enfraquecer ou depreciar os votos de um determinado grupo ou região.

104. Os processos regulares estabelecidos para este fim devem ter em conta diversos elementos:

dados dos recenseamentos disponíveis, integridade territorial, repartição geográfica, topografia, etc. As assembleias de voto devem ser repartidas de forma a garantir a igualdade de acesso em cada circunscrição.

c. Recenseamento dos eleitores

105. Se estiver previsto o recenseamento dos eleitores antes de se proceder à votação, este processo deve ser cuidadosamente elaborado para assegurar a equidade e eficácia das disposições em matéria de condições de inscrição nos cadernos eleitorais, as exigências em matéria de residência, os cadernos e os recenseamentos, bem como os meios previstos para contestar esta documentação. Os cadernos eleitorais devem poder ser consultados por todas as partes interessadas. Se não estiver previsto um recenseamento antes da votação, devem ser adoptadas outras medidas para evitar os duplos votos e o voto de pessoas que não preenchem as condições exigidas para votar (por exemplo, através da utilização de uma tinta indelevel).

106. Os factores que proíbem a inscrição nos cadernos eleitorais não devem constituir uma discriminação não autorizada e devem ser limitados, de forma a assegurar a admissão máxima razoável de indivíduos no sufrágio. Os procedimentos devem permitir uma participação alargada e não devem impedir a participação de pessoas que preenchem as condições exigidas, através da imposição de obstáculos técnicos inúteis. Convém, por exemplo, autorizar a inscrição antecipada dos jovens que atingirão a maioria eleitoral antes do dia das eleições, mas após o encerramento dos cadernos eleitorais. O encerramento dos cadernos deve dar-se o mais tarde possível, a fim de facilitar ao máximo a inscrição de eleitores.

d. Nomeações, partidos e candidatos

107. As leis e procedimentos eleitorais devem impedir que os candidatos que tenham o apoio do governo beneficiem de uma vantagem injusta. As disposições relativas às condições a preencher pelos candidatos devem ser claras e não dar origem a qualquer discriminação contra as mulheres ou um determinado grupo racial ou étnico. As deci-

sões de recusa de candidaturas devem poder ser alvo de um reexame independente.

108. Os partidos políticos não devem enfrentar restrições excessivas quando se trate da sua participação nas eleições ou da sua campanha eleitoral. Os nomes dos partidos e os seus logótipos devem ser juridicamente protegidos. Os procedimentos relativos à designação dos representantes partidários, o momento e local das nomeações, bem como o financiamento da campanha eleitoral devem ser claramente fixados pela lei. O calendário eleitoral deve ainda prever um período de tempo suficiente para a realização da campanha eleitoral ou de actividades de informação.

e. Voto, contagem e comunicação dos resultados

109. Para assegurar o seu bom desenrolar, as eleições livres e regulares devem ser regulamentadas através de disposições detalhadas no que diz respeito à forma dos boletins de voto, concepção das urnas e cabines de voto, bem como à forma de escrutínio. Estas disposições devem evitar as práticas fraudulentas e assegurar o respeito pelo segredo do escrutínio.

110. Os boletins de voto devem ser redigidos com uma clareza absoluta e ser idênticos em todas as línguas. A forma dos boletins deve ter ainda em conta a diversidade dos níveis de instrução no país. Devem ser elaboradas regras relativas ao voto por procuração e por correspondência, com vista a favorecer a mais ampla participação sem comprometer a segurança eleitoral. Devem ser tidos em consideração os eleitores com necessidades especiais, nomeadamente aqueles que tenham uma deficiência, as pessoas idosas, os estudantes, os trabalhadores (incluindo os emigrantes que se encontrem fora do país), o pessoal consular e diplomático e os detidos que tenham conservado o seu direito de voto.

111. Cada assembleia de voto deve dispor de material de voto em quantidades suficientes. Os agentes destacados para o escrutínio têm necessidade de obter directivas claras para a admissão e identificação dos eleitores habilitados a votar.

As questões que podem ser colocadas aos eleitores nos locais de voto devem ser expressamente previstas por lei para impedir qualquer tipo de intimidação, abuso de poder e discriminação. Devem existir regras que rejam a presença de observadores.

112. As partes implicadas devem poder assistir oficialmente enquanto observadores na contagem dos votos. Todos os boletins distribuídos, não distribuídos e alterados devem ser sistematicamente descontados. Os procedimentos relativos à contagem de votos, verificação, comunicação dos resultados e conservação dos documentos oficiais devem ser seguros e equitativos. Devem ser previstos procedimentos para um novo desconto, em caso de contestação dos resultados. Finalmente, o estabelecimento de procedimentos de verificação diferenciados e independentes, por exemplo uma contagem paralela de votos, pode consistir num bom meio de contribuir para assegurar a confiança da população nos resultados do voto e na sua aceitação dos mesmos.

f. Queixas, pedidos de invalidação e recursos

113. A legislação deve prever a possibilidade de contestação dos resultados das eleições e de exigência de uma indemnização às partes lesadas. Deve também precisar o campo de aplicação do recurso, dos passos a seguir para interpor um recurso e os poderes do órgão judiciário independente com competência na matéria. Devem ser igualmente descritos os diversos níveis possíveis de recurso.

114. Os efeitos de irregularidade no resultado das eleições devem estar previstos na lei. Qualquer pessoa que se queixe da recusa do reconhecimento do seu direito ao voto ou a outros direitos políticos deve poder interpor um recurso perante uma autoridade independente e obter uma indemnização.

g. Respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana

115. As garantias relativas à liberdade de expressão, opinião, informação, reunião, circulação e

associação adquirem uma maior importância em período eleitoral. As eleições devem desenrolar-se num clima de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e ser marcadas pela ausência de factores de intimidação.

116. Tanto as leis em vigor que sejam susceptíveis de desencorajar a participação política, como as leis de emergência ou outras disposições de excepção que restrinjam os direitos fundamentais devem ser revogadas ou suspensas. Só podem ser impostas as medidas excepcionais estritamente requeridas pelas exigências da situação, não devendo essas medidas ser destinadas a corromper ou retardar indevidamente o processo político.

117. O respeito por um grande número de direitos humanos enumerados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos Pactos Internacionais sobre os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais é essencial para a condução de eleições livres e regulares.

h. Infracções, sanções e manutenção da ordem

118. A legislação eleitoral nacional deve igualmente proteger o processo político contra a corrupção, o abuso de poder, a obstrução, o abuso de autoridade, a usurpação de estado civil, o peculato, a manipulação, a intimidação e todas as outras formas de práticas ilegais e de corrupção. Os processos judiciais e as sanções devem respeitar as normas internacionais de direitos humanos relativas à administração da justiça.

119. As decisões relativas à manutenção da paz e da ordem nos locais de voto devem ser tomadas conciliando a preocupação de segurança com o efeito de intimidação que a presença de forças policiais, militares ou de segurança poderá exercer. Os funcionários eleitorais devem estar habilitados a manter a ordem nos locais de voto. A responsabilidade civil e penal deve ser imposta em casos de abuso de poder, negligência e condutas dolosas cometidas pelos funcionários encarregues das eleições.

i. Acesso aos meios de comunicação social e regulamentação da sua actuação

120. As disposições que garantem um acesso equitativo aos meios de comunicação social por parte dos candidatos e dos partidos constituem um elemento importante da legislação eleitoral. Tal torna-se especialmente evidente nos casos em que os principais meios de informação são controlados pelo Estado. As disposições que regem os meios de informação devem prever garantias contra a censura política, contra a concessão de vantagens injustas ao governo e contra a desigualdade de acesso aos meios de comunicação social durante a campanha eleitoral.

121. Um *acesso* equitativo aos meios de comunicação social supõe não só que existe uma igualdade ao nível do tempo e espaço atribuídos, mas também que seja prestada atenção aos horários de difusão (por exemplo, a difusão num horário de grande audiência ou ao fim da noite), bem como o destaque escolhido pelos jornais (por exemplo a publicação na primeira página ou numa página interior). Uma *utilização* equitativa dos meios de comunicação social pressupõe a responsabilidade de todas as pessoas e partidos que divulgam mensagens ou comunicam informações através dos meios de comunicação social (querendo isto dizer que estes devem divulgar informações verídicas, fazer prova de profissionalismo e abster-se de fazer promessas irrealistas e de suscitar falsas esperanças).

122. Um bom meio de assegurar uma difusão equitativa e responsável em período de eleições consiste em encarregar um órgão independente de supervisionar as emissões políticas, a difusão de programas de educação cívica e a atribuição de tempo de antena aos diferentes partidos políticos, bem como receber queixas relativas ao acesso aos meios de comunicação social, à equidade e à responsabilidade e dar-lhes seguimento. Esta função poderia ser assegurada por órgãos representativos de transição, pela administração eleitoral ou por uma comissão independente dos meios de comunicação social.

123. A adopção de um código de conduta dos meios de comunicação social contribuiria para assegurar que a difusão e publicação de mensagens eleitorais é feita de forma responsável. Um tal método de regulamentação dos meios de informação (a saber, a auto-regulação) seria sem dúvida preferível à adopção de medidas legislativas ou administrativas, que correm o risco de suscitar a questão de uma censura ilegal e de limitar os direitos à liberdade de informação e expressão.

j. Informação e educação dos eleitores

124. É conveniente ainda prever o financiamento e administração das campanhas de educação e informação objectivas e imparciais destinadas aos eleitores. Esta educação cívica é especialmente importante para as populações com pouca ou nenhuma experiência de eleições democráticas. A população deve ser bem informada sobre o local e data das eleições, bem como sobre a forma de votar e saber porque é importante votar. A população deve ter confiança na integridade do processo eleitoral e estar segura do seu direito de nele participar.

125. A documentação deve ser amplamente divulgada e publicada nas diversas línguas nacionais, a fim de contribuir para a garantia de uma participação efectiva de todos os eleitores com direito de voto. Devem ser utilizados métodos destinados a proporcionar uma educação cívica eficaz a pessoas com níveis de instrução diferentes com o auxílio dos multimédia. As campanhas de educação dos eleitores devem ser levadas a cabo no conjunto do território do país, incluindo nas regiões rurais e isoladas.

k. Observação e verificação

126. A legislação eleitoral deve prever procedimentos para a observação e verificação da preparação das eleições, da votação e contagem dos votos pelos representantes dos partidos políticos e pelos candidatos. A presença de observadores imparciais pertencentes a organizações não governamentais nacionais e organizações internacionais pode ainda contribuir para assegurar a confiança da população no processo eleitoral.

127. A presença de observadores deve ser expressamente autorizada pela legislação e pelos procedimentos eleitorais, devendo o seu papel ser claramente explicado em brochuras de informação destinadas ao público. Os observadores – quer eles sejam oriundos do sistema das Nações Unidas, de organizações intergovernamentais regionais, de organizações não governamentais ou pertençam a missões oficiais de outros Estados – devem beneficiar de liberdade de circulação e de acesso e ser protegidos contra quaisquer ofensas e ingerência nas suas funções oficiais.

128. É importante prever um número suficiente de observadores para assegurar a sua presença num conjunto suficiente de locais de voto e num número suficiente de manifestações eleitorais. Os observadores serão ainda mais úteis se as suas actividades forem coordenadas de forma eficaz e independente. Para que a sua participação seja proveitosa, devem ainda estar presentes desde o início do processo, receber uma formação apropriada e estar a par da cultura local.

l. **Textos jurídicos de base**

129. As disposições que garantem o direito fundamental a eleições periódicas livres e regulares, que se desenrolem por sufrágio universal, igual e não discriminatório e através de escrutínio secreto, bem como o direito de ser eleito e de aceder às funções públicas em condições de igualdade devem ser enunciado na constituição ou noutra lei orgânica do Estado.

130. Os textos jurídicos de base relativos aos direitos à liberdade de expressão, opinião, informação, reunião e associação devem fazer igualmente parte da lei suprema do país. A formulação de disposições jurídicas deve ser clara, concisa e suficientemente precisa para prevenir eventuais abu-

sos de poder, discriminações ou limitações aos direitos de livre expressão e de plena participação nas eleições. Estes textos não devem ser sexistas, por forma a encorajar a participação das mulheres e ser traduzidos nas línguas de todos os grupos de eleitores.

131. As disposições subsidiárias, incluindo as regulamentações e instruções administrativas claras e detalhadas, devem ser igualmente adoptadas e satisfazer estas condições gerais.

CONCLUSÃO

132. O presente guia não pretende de forma alguma constituir um repertório exaustivo das diferentes questões relativas às eleições, limitando-se antes a dar uma ideia dos elementos fundamentais que caracterizam as eleições democráticas modernas e a complexidade da sua conduta. Os serviços consultivos e de assistência técnica da Organização das Nações Unidas, nomeadamente aqueles que são prestados pelo Centro para os Direitos do Homem, o PNUD e o Grupo de Assistência Eleitoral, bem como outras instituições das Nações Unidas, apoiam-se na experiência do pessoal da Organização, nas recolhas de legislação eleitoral proveniente de diversas jurisdições, em listas de peritos e na rede de instituições e organizações não governamentais, destinadas a ajudar os Governos a garantir, sob os aspectos jurídicos, técnicos e de direitos humanos, o direito fundamental a eleições livres e regulares. Simultaneamente, e sabendo que os períodos eleitorais constituem frequentemente para os países uma ocasião única para se debruçarem sobre as questões mais vastas da democracia e direitos humanos, a Organização das Nações Unidas está disposta a fornecer ajuda neste domínio.

Anexo I

Princípios internacionais em matéria de Direitos Humanos no contexto das eleições

a. O Direito de participar na direcção dos assuntos públicos

1. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM

Artigo 21.º

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

Artigo 2.º

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

2. PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 25.º

Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas:

a) De tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;

b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores;

c) De aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

Artigo 2.º

1. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reco-

nhcidos no presente Pacto, sem qualquer distinção, derivada, nomeadamente, de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou de nascimento, ou de outra situação.

2. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a adoptar, de acordo com os seus processos constitucionais e com as disposições do presente Pacto, as medidas que permitam a adopção de decisões de ordem legislativa ou outra capazes de dar efeito aos direitos reconhecidos no presente Pacto que ainda não estiverem em vigor.

3. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a:

a) Garantir que todas as pessoas cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso de a violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais;

b) Garantir que a competente autoridade judiciária, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdicional;

c) Garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado.

b. Igualdade e Não Discriminação

1. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL

Artigo 5.º

De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no Artigo 2.º da presente Convenção, os Estados Partes obrigam-se a proibir e a eliminar a discriminação racial, sob todas as suas formas, e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem

nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos:

[...]

c) Direitos políticos, nomeadamente o direito de participar nas eleições de votar e de ser candidato por sufrágio universal e igual, direito de tomar parte no Governo, assim como na direcção dos assuntos públicos, em todos os escalões, e direito de aceder, em condições de igualdade, às funções públicas;

[...]

2. CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES

Artigo 7.º

Os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, asseguram-lhes, em condições de igualdade com os homens, o direito:

a) De votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos;

b) De tomar parte na formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos a todos os níveis do governo;

c) De participar nas organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

3. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

Artigo Primeiro

As mulheres terão o direito de voto em todas as eleições, em condições de igualdade com os homens e sem qualquer discriminação.

Artigo II

As mulheres serão elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos, constituídos em virtude da legislação nacional, em condições de igualdade com os homens e sem qualquer discriminação.

Artigo III

As mulheres terão o mesmo direito que os homens a ocupar todos os lugares públicos e a exercer todas as funções públicas criados em virtude da legislação nacional, em condições de igualdade e sem qualquer discriminação.

c. O Direito à autodeterminação

1. CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Artigo 1.º

Os objectivos das Nações Unidas são:
[...]

2) Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3) Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;
[...]

Artigo 73.º

Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema, de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios, e, para tal fim:
[...]

b) Promover seu governo próprio, ter na devida conta as aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo das suas ins-

tituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus do seu adiantamento;
[..]

Artigo 76.º

As finalidades básicas do regime de tutela de acordo com os objectivos das Nações Unidas enumerados no artigo 1 da presente Carta serão:
[...]

b) Fomentar o programa político, económico e social e educacional dos habitantes dos territórios sob tutela e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e dos seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;

c) Encorajar o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos;
[...]

2. DECLARAÇÃO SOBRE A CONCESSÃO DA INDEPENDÊNCIA AOS PAÍSES E POVOS COLONIAIS

Artigo 2.º

Todos os povos têm o direito à autodeterminação; em virtude deste direito, determinam livremente o seu estatuto político e prosseguem livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

Artigo 5.º

Nos territórios sob tutela, territórios não autónomos e quaisquer outros territórios que ainda não tenham acedido à independência serão adoptadas medidas imediatas, para transferir todos os poderes aos povos destes territórios, sem imposição de qualquer condição ou reserva, em conformidade com a sua vontade e votos livremente expressos,

sem qualquer distinção de raça, credo, cor, a fim de lhes permitir gozarem uma independência e liberdade completas.

3. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Artigo 1.º (comum aos dois Pactos)

1. Todos os povos tem o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

[...]

Anexo II

Projecto de princípios gerais sobre liberdade e não discriminação em matéria de direitos políticos^a

PREÂMBULO

Considerando que os povos do mundo afirmaram na Carta das Nações Unidas a sua determinação em proclamarem novamente a sua fé nos direitos fundamentais da pessoa humana, na sua dignidade e valor, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das das nações grandes e pequenas, de promover o progresso social e de instaurar melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade,

Considerando que a Carta menciona, no elenco dos objectivos das Nações Unidas, a necessidade de promover e estimular o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião,

Considerando que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que retoma e concretiza o princípio da não discriminação, proclama que todos podem invocar os direitos e liberdades enunciados na referida Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de opinião política e prevê que não seja feita qualquer distinção com base no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou território da naturalidade da pessoa,

^a Anexo à resolução 1 (XIV) adoptada pela Sub-Comissão de Luta contra as Medidas Discriminatórias e Protecção das Minorias, na sua décima-quarta sessão, em 1962; vide o relatório da décima-quarta sessão (E/CN.4/830-E/CN.4/Sub.2/218), par. 159.

Considerando que os interesses da maioria são frequentemente descurados quando o poder político se encontra nas mãos de uma minoria, o direito de cada um participar na direcção dos assuntos públicos do seu país constitui uma condição indispensável para permitir a todos o gozo efectivo dos outros direitos humanos, incluindo os direitos económicos, sociais e culturais,

Considerando que o exercício dos direitos políticos se encontra directamente ligado ao respeito pela liberdade de opinião e expressão e pela liberdade de reunião e de associação pacífica,

Considerando que os referidos direitos só podem ser efectivamente garantidos num mundo em que os princípios da Carta, em particular o princípio da autodeterminação dos povos, e os princípios consagrados na Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais contida na resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral, de 14 de Dezembro de 1960, serão alvo de uma aplicação plena,

Consequentemente, são proclamados os seguintes princípios gerais para que seja reconhecido a todos o direito de participar na direcção dos assuntos públicos do seu país, bem como os outros direitos políticos conexos, e para que seja evitada a discriminação no gozo destes direitos:

1. DIREITO DE TODOS OS POVOS À AUTODETERMINAÇÃO

Todos os povos têm direito à autodeterminação; em virtude deste direito, determinam o seu estatuto político e prosseguem livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural;

2. DIREITOS POLÍTICOS DOS NACIONAIS DE UM PAÍS

a) Todos os nacionais de um país podem invocar nesse país a plenitude dos direitos políticos, iguais para todos, sem qualquer distinção, nomeadamente de raça, cor, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação.

b) A ninguém pode ser recusada uma nacionalidade e ninguém pode ser privado de uma nacionalidade se essa medida for destinada a negar-lhe ou a privá-lo dos seus direitos políticos.

c) As condições de idade, a duração da residência e outras condições impostas pela lei no que diz respeito ao exercício de um qualquer direito político devem ser as mesmas para todos os nacionais de um país ou, quando tal for o caso, os habitantes de uma unidade política do país.

3. LIBERDADE DE OPINIÃO E DE ASSOCIAÇÃO

A liberdade de opinião e de expressão e a liberdade de reunião e de associação pacíficas são essenciais ao gozo dos direitos políticos. Estas liberdades, bem como o acesso às facilidades e meios necessários ao seu exercício devem ser assegurados a todos a todo o momento.

4. UNIVERSALIDADE DO SUFRÁGIO

Todos os nacionais têm o direito de votar em todas as eleições nacionais, referendos ou plebiscitos organizados no seu país, bem como em todas as consultas populares da mesma natureza organizadas na unidade política ou administrativa do referido país onde têm a sua residência. O direito de voto não deve ser subordinado à faculdade de ler e escrever, ou a outras condições que se prendam com o nível de estudos.

5. IGUALDADE DO SUFRÁGIO

a) Todos os nacionais de um país têm, em condições de igualdade, o direito de voto em todas as elei-

ções e outras consultas populares se preencherem as condições exigidas; todos os votos têm igual valor.

b) Quando se proceder à votação por circunscrições, estas devem ser consultadas de maneira equitativa que responda da forma mais exacta e completa possível à vontade de todos os actores;

c) Todas as eleições ou consultas populares levadas a cabo por escrutínio secreto são feitas com base numa lista eleitoral geral na qual são inscritos todos os nacionais que preencham as condições necessárias.

6. CARÁCTER SECRETO DO VOTO

a) Todos os eleitores devem poder votar em condições que lhes assegurem o carácter secreto do seu voto ou das suas intenções.

b) Nenhum eleitor poderá ser coagido, em tribunal ou noutro lugar, a dizer qual foi o sentido ou qual é a intenção do seu voto e ninguém deve tentar obter, de maneira directa ou outra, informações sobre a forma como votou ou quais as intenções de voto de um eleitor.

7. PERIODICIDADE DAS ELEIÇÕES

As eleições para todos os cargos públicos elegíveis realizam-se a intervalos razoáveis, de forma a que a vontade do povo seja sempre o fundamento da autoridade pública.

8. HONESTIDADE NAS ELEIÇÕES E OUTRAS CONSULTAS POPULARES

a) Todos os eleitores são livres de votar no candidato ou na lista de candidatos da sua escolha em qualquer eleição para cargos públicos e não devem ser coagidos a votar num determinado candidato ou numa lista de candidatos.

b) Todos os eleitores são livres de votar a favor ou contra uma proposta submetida a um plebiscito, referendo ou outra consulta popular.

c) As eleições e outras consultas populares, bem como a preparação e revisão periódica das listas eleitorais são supervisionadas por autoridades cuja independência e imparcialidade sejam asseguradas e cujas decisões possam ser objecto de recurso perante uma autoridade judiciária ou qualquer outra instância independente e imparcial.

d) Devem ser assegurados a livre expressão da oposição política através de meios pacíficos, bem

como a organização e o livre funcionamento dos partidos políticos e o direito de apresentar candidatos às eleições.

9. ACESSO A CARGOS PÚBLICOS ELEGÍVEIS

- a) Todos os nacionais são elegíveis em condições de igualdade para qualquer cargo público elegível no seu país ou em qualquer unidade política ou administrativa do referido país no qual residam.
- b) É determinada por lei a forma como esta regra será aplicada às pessoas cuja eleição possa acarretar um conflito entre os seus deveres ou interesses pessoais e os interesses do conjunto da colectividade.

10. ACESSO A CARGOS PÚBLICOS NÃO ELEGÍVEIS

- a) Todos os nacionais devem poder ser nomeados em condições de igualdade para qualquer cargo público não elegível no seu país, ou em qualquer unidade política ou administrativa do referido país no qual residam.
- b) É determinada por lei a forma como esta regra se aplica às pessoas cuja nomeação ou afectação a um cargo público não elegível pode acarretar um conflito entre os seus deveres ou interesses pessoais e os interesses do conjunto da colectividade.
- c) Todas as nomeações para um cargo de funcionário de carreira devem realizar-se em condições de objectividade e imparcialidade.

11. MEDIDAS QUE NÃO DEVEM SER

CONSIDERADAS COMO DISCRIMINATÓRIAS

Não são consideradas como discriminatórias as medidas legislativas ou regulamentares que visem:

- a) As condições razoáveis a preencher para o exercício do direito de voto ou do direito de aceder a cargos públicos elegíveis;
- b) As qualificações razoáveis exigidas para a nomeação para um emprego público, decorrente da natureza das funções;
- c) Um prazo razoável para o exercício de direitos políticos por parte de cidadãos naturalizados, sob condição de que as mesmas sejam acompanhadas de uma política liberal de naturalização;

d) Sob reserva de só permanecerem em vigor durante o período de tempo em que respondam a uma necessidade e unicamente na medida em que sejam necessárias, as disposições especiais adoptadas para assegurar:

- i. a representação satisfatória de um grupo da população de um país cujos membros não possam, por razões políticas, económicas, religiosas, sociais, históricas ou culturais, de facto, exercer os seus direitos políticos nas mesmas condições que o resto da população;
- ii a representação equilibrada dos diferentes grupos da população de um país.

12. LIMITAÇÕES

Os direitos e liberdades acima enunciados não podem, em caso algum, ser exercidos de forma contrária aos objectivos e princípios das Nações Unidas e só devem ser submetidos às limitações estabelecidas pela lei que tenham exclusivamente em vista assegurar o reconhecimento e respeito pelos direitos e liberdades de terceiros e o bem-estar geral numa sociedade democrática. Qualquer limitação que possa ser imposta deve ser compatível com os objectivos e princípios das Nações Unidas.

13. GARANTIA CONSTITUCIONAL

A melhor forma de garantir os direitos e liberdades acima proclamados consiste em inscrevê-los na constituição ou noutras leis fundamentais, as quais não possam ser revogadas ou modificadas através do processo legislativo ordinário.

14. RECURSO A TRIBUNAIS INDEPENDENTES

Qualquer negação ou violação destes direitos e liberdades poderá ser objecto de um recurso, por parte da pessoa ou pessoas lesadas, perante tribunais independentes e imparciais.

15. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Estes princípios serão aplicados a todos os países independentes e aos países que se encontrem sob domínio estrangeiro.

Anexo III

Reforço da eficácia do princípio da realização de eleições periódicas e honestas: enquadramento para acções futuras^a

1. A VONTADE POPULAR EXPRESSA ATRAVÉS DE ELEIÇÕES PERIÓDICAS E HONESTAS COMO FUNDAMENTO DA AUTORIDADE DOS PODERES POLÍTICOS

^a Resolução 1989/51 da Comissão dos Direitos do Homem, de 7 de Março de 1989, anexo (Documentos oficiais do Conselho Económico e Social, 1989, 5 suplemento n.º 2 (E/1989/20), capítulo II, secção A).

- a) Sufrágio universal e igual.
- b) Direito de participar na direcção dos assuntos públicos do seu país, quer directamente, quer através de representantes livremente escolhidos.
- c) Direito de aceder, em condições de igualdade, aos cargos públicos do seu país.
- d) Necessidade de um voto secreto ou que respeite um procedimento equivalente e assegure a liberdade de voto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores.
- e) Importância do direito à liberdade de reunião pacífica.
- f) Importância do direito à liberdade de associação.
- g) Importância do direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo o direito de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda a espécie, sob forma oral, escrita, impressa ou artística, ou através de qualquer outro meio.
- h) Direito dos nacionais de um Estado mudarem o seu sistema de governo através dos meios constitucionais apropriados.

2. ACTIVIDADES DOS CANDIDATOS A CARGOS PÚBLICOS

- a) Concessão a todos os cidadãos de iguais oportunidades de se tornarem candidatos,
- b) Direito dos candidatos fazerem valer os seus pontos de vista políticos, individualmente ou em cooperação com outros.

3. ASPECTOS OPERACIONAIS: INSTITUIÇÕES NACIONAIS

As instituições nacionais deveriam garantir a universalidade e igualdade do sufrágio, bem como a imparcialidade da administração. É necessário assegurar, em particular, um controlo independente, uma inscrição apropriada dos eleitores, um escrutínio fiável e métodos de prevenção da fraude eleitoral e de regulamentação dos diferendos.

4. ACTIVIDADES DE COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Pode acontecer que o país hóspede pretenda convidar observadores ou solicitar a prestação de serviços consultivos. Tanto num caso como noutro, ou mesmo em ambos, pode-se dirigir às organizações regionais ou aos organismos das Nações Unidas.

Anexo IV

Disposições pertinentes de certos instrumentos regionais em matéria de Direitos Humanos

a. O direito de participar na direcção dos assuntos públicos

1. CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS

Artigo 13.º

1. Todos os cidadãos têm direito de participar livremente na direcção dos assuntos públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos, isso, em conformidade com as regras prescritas na lei.

2. Todos os cidadãos têm igualmente direito de acesso às funções públicas do seu país.

3. Toda a pessoa tem direito de usar os bens e serviços públicos em estrita igualdade de todos perante a lei.

2. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

Artigo 23.º • Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) De participar na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) De votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitos; e

c) De ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

2. A lei regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo da idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

3. PROTOCOLO N.º 1 À CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM^a

^a *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.*

Artigo 3.º

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

b. Igualdade e não discriminação

1. CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS

Artigo 2.º

Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na pre-

sente Carta, sem nenhuma distinção, nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Artigo 3.º

1. Todas as pessoas beneficiam de uma total igualdade perante a lei.

2. Todas as pessoas têm direito a uma igual protecção da lei.

2. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

Artigo 1.º • Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir o seu livre e pleno exercício a toda a pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo o ser humano.

Artigo 24.º • Igualdade perante a lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual protecção da lei.

3. CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM^a

Artigo 14.º

O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação.

c. O Direito à Autodeterminação

CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS

Artigo 19.º

Todos os povos são iguais; gozam da mesma dignidade e têm os mesmos direitos. Nada pode justificar a dominação de um povo por outro.

Artigo 20.º

1. Todo o povo tem direito à existência. Todo o povo tem um direito imprescritível e inalienável à autodeterminação. Ele determina livremente o seu estatuto político e assegura o seu desenvolvimento económico e social segundo a via que livremente escolheu.

2. Os povos colonizados ou oprimidos têm o direito de se libertar do seu estado de dominação recorrendo a todos os meios reconhecidos pela Comunidade Internacional.

3. Todos os povos têm direito à assistência dos Estados Partes na presente Carta, na sua luta de libertação contra a dominação estrangeira, quer esta seja de ordem política, económica ou cultural.

Editor

Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração
Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas
para a Educação em matéria de Direitos Humanos

Gabinete de Documentação e Direito Comparado
Procuradoria-Geral da República
Rua do Vale de Pereiro, 2, 1269-113 Lisboa
www.gddc.pt

Tradução

Catarina Albuquerque
Gabinete de Documentação e Direito Comparado
Procuradoria-Geral da República

Revisão

Carlos Lacerda
Gabinete de Documentação e Direito Comparado
Procuradoria-Geral da República

Título original

Droits de l'homme et élections. Guide des élections: aspects juridiques,
techniques et relatifs aux droits de l'homme.
Série de formation professionnelle n.º 2 – Nations Unies.

Design gráfico

José Brandão | Paulo Falardo
[Atelier B2]

Impressão

Textype

Tiragem

1500 exemplares

ISBN

972-8707-08-8

Depósito legal

183 634/02

Primeira edição

Julho de 2002

