



DIREITOS HUMANOS E ELEIÇÕES

**Um Manual sobre as Normas Internacionais
de Direitos Humanos relativas a Eleições**



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Coleção sobre Formação Profissional N.º 2/Rev.1

DIREITOS HUMANOS E ELEIÇÕES

**Um Manual sobre as Normas Internacionais
de Direitos Humanos relativas a Eleições**



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Coleção sobre Formação Profissional N.º 2/Rev.1

Guiné-Bissau, 2022

© 2022 Nações Unidas
Todos os direitos mundiais reservados

Publicação das Nações Unidas. Esta edição em língua portuguesa foi publicada pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Os pedidos de reprodução de excertos ou de fotocópia devem ser dirigidos ao Copyright Clearance Center [Centro de Concessão de Direitos de Autor] em copyright.com.

Todas as outras questões sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser endereçadas a: United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America.

E-mail: Permissions@un.org; Sítio Web: Shop.un.org.

Esta não é uma tradução oficial das Nações Unidas. A tradução portuguesa foi realizada por Lumir Nahodil. Quaisquer questões serão tratadas pelo tradutor, que aceita a responsabilidade pela exactidão da tradução.

As designações utilizadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas relativamente ao estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou zona, ou das suas autoridades, ou relativamente à delimitação das suas fronteiras ou limites.

Os símbolos dos documentos das Nações Unidas são compostos por letras maiúsculas combinadas com números. A menção de tal símbolo indica uma referência a um documento das Nações Unidas.

Fotografia da capa: UN Photo/Logan Abassi

O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos agradece a contribuição financeira do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I. P e do Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz para a impressão desta edição em língua portuguesa.



Esta é uma tradução para o português da edição original em inglês, *Human Rights and Elections: A Handbook on International Human Rights Standards on Elections*.

© 2021 Nações Unidas
Todos os direitos mundiais reservados

HR/P/PT/2/Rev. 1
ISBN: 978-92-1-154236-3
eISBN: 978-92-1-403052-2

Sales No.: E.21.XIV.3
ISSN (print): 1020-1688
ISSN (online): 2412-1398

ÍNDICE

PREFÁCIO	vii
INTRODUÇÃO	1
I. ENVOLVIMENTO DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS NOS PROCESSOS ELEITORAIS	3
II. NORMAS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS RELATIVAS AOS PROCESSOS ELEITORAIS EM GERAL	8
A. Normas e padrões básicos relativos a eleições e participação política	8
B. Não-discriminação	12
C. Autodeterminação	12
D. Direitos que constituem pré-requisitos	13
III. CRITÉRIOS INTERNACIONAIS REVISTOS EM PORMENOR	14
A. Eleições livres	14
1. A essência das eleições livres: a vontade do povo	14
2. Direitos que constituem pré-requisitos	15
3. Grupos sociais específicos e medidas especiais	36
4. Estados de emergência	43
B. Eleições genuínas	45
1. Periodicidade e calendário eleitoral	46
2. Sufrágio universal e igual	47
3. Escrutínio secreto	49
4. Efeitos genuínos	49
5. Escolha real	50

6. Escolha informada	51
C. Outros requisitos/salvaguarda das liberdades públicas e da integridade dos processos eleitorais	54
1. Papel da polícia e das forças de segurança	54
2. Papel das/os observadoras/es eleitorais	55
3. Prevenção da corrupção	56
IV. OUTRAS CONSIDERAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS PARA PROCESSOS ELEITORAIS	57
A. Respeito pelas normas e padrões relevantes em matéria de direitos humanos	57
B. Órgãos de gestão eleitoral	58
C. Delimitação dos círculos eleitorais/limites	59
D. Recenseamento eleitoral	60
E. Partidos, candidaturas e candidatas/os	62
F. Processo eleitoral	64
G. Justiça eleitoral	65
H. Infrações, sanções e manutenção da ordem	66
I. Meios de comunicação social: acesso e regulação	67
J. Informação ao público e educação do eleitorado	69
ANEXOS	
I. NORMAS E PADRÕES DE BASE EM INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RELEVANTES PARA AS ELEIÇÕES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	70
II. INSTRUMENTOS REGIONAIS SELECIONADOS RELEVANTES ÀS ELEIÇÕES E À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	84
III. SISTEMA DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS	98

PREFÁCIO

O direito das pessoas de participar na condução dos assuntos públicos é um imperativo fundamental. Eleições genuínas e credíveis continuam a ser a forma mais convincente e eficaz de as pessoas participarem na governação e de se fazerem ouvir. As eleições dão às cidadãs e aos cidadãos o poder de expressar a sua vontade e ajudam a construir ou consolidar democracias sustentáveis.

A primeira edição de *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections* [Direitos Humanos e Eleições: Um manual sobre os aspectos jurídicos, técnicos e de direitos humanos de eleições] foi publicada há quase três décadas. Desde então, o panorama dos direitos humanos alterou-se. Novos tratados internacionais, tais como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, reconheceram os direitos de pessoas há muito marginalizadas. Os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas emitiram jurisprudência clarificando as obrigações dos Estados e fazendo avançar o direito de voto e direitos conexos.

Ao mesmo tempo, surgiram novos desafios aos direitos de participação e à integridade das eleições, tais como o discurso do ódio, o bloqueio da Internet ou campanhas de desinformação, que são frequentemente facilitados ou propagados pelas novas tecnologias.

Assim, celebramos enfaticamente o avanço das mulheres na política e o crescente enfoque na participação de pessoas com deficiência, pessoas de ascendência africana, povos indígenas, membros de comunidades minoritárias e outros grupos marginalizados.

No entanto, os progressos até à data estão longe de ser suficientes. Por conseguinte, continuaremos a apelar à erradicação da discriminação severa e estrutural, que prejudica milhões de pessoas, criando obstáculos à sua participação igualitária e atrasando ainda mais a sua caminhada.

Eleições genuínas e credíveis são alimentadas por um ecossistema complexo composto por proteções de direitos humanos interligadas: o Estado de Direito imparcial; e o respeito pelas liberdades fundamentais e direitos essenciais, tais como a educação, que empoderam as pessoas para efectuar escolhas livres e informadas. Por outras palavras, o respeito pelos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais é uma parte essencial de qualquer processo eleitoral - e o presente manual mostra como as normas e padrões dos direitos humanos são aplicáveis a vários aspectos das eleições.

Hoje, após um período de crescente democratização em todo o mundo, muitas democracias parecem estar a recuar. Alguns governos parecem estar a enfraquecer deliberadamente os controlos independentes dos seus poderes, sufocando as críticas, desmantelando o controlo democrático e assegurando o seu governo a longo prazo.

O poder da tecnologia é frequentemente aproveitado para servir este esforço, com intensa vigilância das ações e opiniões das pessoas, e campanhas de desinformação que minam a integridade das eleições. Estes desafios criam um elevado sentido de urgência para aqueles que trabalham para fazer avançar o direito de participar nos assuntos públicos. Temos de nos unir para encontrar formas de nos envolvermos da forma mais direta e vigorosa possível, reforçar as abordagens que funcionam e chegar a novos caminhos e parcerias.

Neste contexto, quero salientar o enorme trabalho que já foi feito para assegurar que o direito internacional dos direitos humanos possa proporcionar um quadro testado para avaliar a conduta *online* e orientar as respostas dos Estados. O manual inclui um resumo desse trabalho até à data.

As eleições sustentam a legitimidade dos governos e dos líderes políticos. Em um contexto de respeito pelas normas dos direitos humanos, as eleições ajudam a construir Estados e Governos que são fortes e legítimos porque demonstram respeito pelo seu povo e o capacitam para expressar a sua vontade.

Falando na dupla qualidade de Alta-Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e de um antigo Chefe de Estado e de Governo eleito, espero que este manual se revele um instrumento útil para acompanhar os vossos esforços na promoção de eleições genuínas e credíveis em todo o mundo.



Michelle Bachelet
Alta-Comissária das Nações Unidas
para os Direitos Humanos

INTRODUÇÃO

1. As eleições estão no centro da democracia e continuam a ser o principal meio através do qual os indivíduos exercem o seu direito de participar nos assuntos públicos. Realizam-se mais eleições do que nunca em todo o mundo. No entanto, estes processos ocorrem por vezes no contexto de uma deterioração da democracia e de ameaças crescentes ao espaço cívico. Com a digitalização dos processos eleitorais, novos desafios em matéria de direitos humanos surgiram com a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), tais como a desinformação em linha, especialmente através das redes sociais. É, portanto, essencial ter em mente a centralidade do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais em eleições livres e genuínas.
2. A participação nos assuntos públicos, inclusive através de eleições, é um direito humano protegido por instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos. É garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelas disposições de tratados subsequentes, com destaque para o artigo 25.º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (ver anexo I). A nível regional, os sistemas de direitos humanos africanos, interamericanos e europeus também reconheceram este direito fundamental (ver anexo II). Países e povos de todo o mundo reconheceram que eleições livres e genuínas são um requisito democrático crucial e um meio imperativo de dar voz à vontade do povo, que é a base da autoridade governamental.
3. Para além de a participação ser um direito humano em si, outros direitos humanos são centrais nos processos eleitorais. Para que o direito de voto e de ser eleito seja exercido de forma significativa, é importante que exista um ambiente em que os direitos humanos sejam respeitados e usufruídos por todos os indivíduos, em particular os direitos à igualdade e à não discriminação, à liberdade de opinião e de expressão, à liberdade de reunião e associação pacífica, à segurança e a um recurso efetivo.
4. O presente manual descreve de maneira abrangente as normas e os padrões universais de direitos humanos aplicáveis no contexto de eleições. Ao longo dos anos, as Nações Unidas elaboraram normas e padrões internacionais relacionados com eleições e participação política. Os mecanismos de peritos em direitos humanos, em particular os organismos de tratados e os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos, interpretaram as normas e padrões consagrados nos instrumentos internacionais relevantes, através da fiscalização por eles exercida e das decisões e recomendações deles

emanadas. Isto ajudou a clarificar as normas e padrões de direitos humanos aplicáveis aos processos eleitorais. Este conjunto de interpretações e recomendações em constante evolução fornece orientações sobre como os mecanismos e organismos de direitos humanos entendem as normas a aplicar em contextos específicos. O anexo III apresenta informações sobre a natureza e o mandato dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas e a natureza jurídica das suas interpretações e recomendações.

5. Embora reconheça o desenvolvimento de normas relevantes por sistemas regionais de direitos humanos (ver anexo II), o manual centra-se em normas e padrões universais e, por conseguinte, na contribuição das Nações Unidas para o direito internacional dos direitos humanos relacionado com eleições e participação política.
6. O manual visa sensibilizar e desenvolver a capacidade técnica em questões de direitos humanos que surgem em contextos eleitorais. Pretende também fornecer orientações aos decisores políticos e funcionários governamentais sobre as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos no contexto de eleições e apoiar o desenvolvimento de quadros jurídicos eficazes para o exercício dos direitos eleitorais.
7. O manual foi preparado pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e beneficiou da revisão e comentários de parceiros no campo eleitoral. O primeiro capítulo descreve como o ACNUDH apoia os Estados na implementação de normas e padrões internacionais relevantes em matéria de direitos humanos e relevantes para os aspectos legais e técnicos dos processos eleitorais. O Capítulo II descreve as normas e os padrões de direitos humanos das Nações Unidas relacionados com os processos eleitorais em geral, ao passo que o Capítulo III analisa os critérios relevantes em pormenor. Finalmente, o capítulo IV explora outras considerações sobre direitos humanos que devem ser tidas em conta na elaboração e implementação de quadros jurídicos eleitorais.

I. ENVOLVIMENTO DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS NOS PROCESSOS ELEITORAIS

8. O envolvimento das Nações Unidas com os Estados-Membros nos processos eleitorais baseia-se em normas e padrões de direitos humanos que garantem a participação política.¹ O trabalho em matéria de direitos humanos no contexto dos processos eleitorais é assim essencial durante todas as fases para defender um ambiente seguro e pacífico e para reforçar a credibilidade de tais processos (antes, durante e depois do(s) dia(s) das eleições).
9. Embora as eleições proporcionem às pessoas oportunidades para expressarem livremente a sua vontade e exercerem os seus direitos civis e políticos, especialmente o direito de participar nos assuntos públicos, estes acontecimentos podem também exacerbar as tensões existentes e o risco de violações e abusos dos direitos humanos. Alguns direitos podem estar ameaçados no contexto de eleições, particularmente as liberdades de opinião e de expressão, de reunião pacífica e de associação, assim como o direito de participar nos assuntos públicos. Os processos eleitorais podem também por vezes desencadear detenções e prisões arbitrárias, maus-tratos e tortura, execuções extrajudiciais, desaparecimentos e outras violações dos direitos humanos. As violações dos direitos económicos, sociais e culturais podem também dar origem a tensões no contexto de eleições.
10. Alguns indivíduos e grupos podem também correr o risco de serem sujeitos a violência ou sofrer discriminação no exercício dos seus direitos. Dependendo do contexto, estes podem incluir pessoas que se envolvem regular e visivelmente no debate público sobre questões críticas, incluindo direitos humanos, boa governação e corrupção, tais como membros da oposição e ativistas políticos, defensores dos direitos humanos, representantes de organizações não governamentais (ONG), jornalistas e trabalhadores dos meios de comunicação social, mas também grupos específicos que são geralmente vítimas de discriminação e violência, nomeadamente mulheres, jovens, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e pessoas intersexuais, minorias, povos indígenas, pessoas com deficiência, refugiados e requerentes de asilo, pessoas deslocadas internamente, apátridas e migrantes. As mulheres, que estão representadas na maioria dos grupos acima referidos, estarão com frequência particularmente em risco.
11. O trabalho no domínio dos direitos humanos é importante no contexto de todos os processos eleitorais, tais como eleições presidenciais e legislativas, grandes referendos (por exemplo, sobre constituições ou secessão) e eleições locais, regionais e territoriais, especialmente em situações em que o risco de violência e de violações e abusos dos direitos humanos é elevado.

¹ A/72/260, para. 27.

12. Antes de uma eleição, é importante assegurar que o quadro legal relevante (por exemplo, a Constituição, a lei eleitoral, a legislação sobre partidos políticos e o procedimento (registro partidário, verificação de candidatas e candidatos, recenseamento eleitoral, votação fora do país, etc.)) cumpra as obrigações do Estado ao abrigo da legislação internacional sobre direitos humanos e que as instituições relevantes (por exemplo, órgão de gestão eleitoral, comissão de meios de comunicação e tribunais) possam funcionar de forma independente e/ou imparcial. Durante as fases pré-eleitoral e eleitoral, é fundamental que as autoridades garantam um ambiente seguro e propício ao exercício seguro e livre do direito de participar nos assuntos públicos. Os direitos que constituem pré-requisitos devem ser respeitados, incluindo os direitos à liberdade de opinião e expressão, de reunião pacífica e de associação, assim como de movimento, mas também o direito de estar livre de discriminação e violência, o direito a um julgamento justo e a um recurso efetivo e o direito à educação. Os processos eleitorais revelam a dinâmica entre o Governo e a sociedade civil. As restrições às liberdades fundamentais tendem a ser um fator crucial na escalada da tensão. O período pós-eleitoral também pode ser sensível, uma vez que os resultados podem ser contestados. Por conseguinte, é essencial que as autoridades públicas assegurem um ambiente propício à participação e ao respeito pelos direitos humanos prévios. Devem também assegurar que quaisquer violações ou abusos dos direitos humanos sejam rápida e imparcialmente investigados e que os responsáveis sejam responsabilizados.
13. De acordo com o mandato do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para a promoção e proteção dos direitos humanos de todas as pessoas em qualquer lugar,² o ACNUDH pode empenhar-se num trabalho abrangente em matéria de direitos humanos e assim desempenhar um papel significativo ao longo das várias fases do ciclo eleitoral (antes da votação, votação e/ou pós votação).³ Em particular, o ACNUDH, juntamente com outros parceiros das Nações Unidas, pode ajudar a promover um ambiente conducente a eleições inclusivas e pacíficas e o respeito pelas normas relevantes em matéria de direitos humanos⁴, através de um vasto leque de atividades. Tal apoia esforços mais amplos das Nações Unidas para ajudar os Estados-Membros, quando apropriado e a pedido, no sentido de criar um ambiente conducente à realização de eleições pacíficas e credíveis através de bons ofícios, apoio ao diálogo político, facilitação e mediação, frequentemente em colaboração com entidades regionais e sub-regionais ou outros atores.

² Ver resolução da Assembleia Geral 48/141.

³ Em várias resoluções, a Assembleia Geral solicitou ao Secretário-Geral que continue a assegurar que o ACNUDH possa responder, no âmbito do seu mandato e em estreita coordenação com a Divisão de Assistência Eleitoral, aos numerosos e cada vez mais complexos e abrangentes pedidos de serviços de aconselhamento por parte dos Estados-Membros. Ver, mais recentemente, a resolução da Assembleia Geral 74/158, par. 17.

⁴ Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz, "Política sobre princípios e tipos de assistência eleitoral da ONU" (2021).

14. Tais atividades do ACNUDH incluem:

- (a) Monitorizar, particularmente para efeitos de alerta precoce e prevenção, situações em que haja preocupações sobre potenciais violências e violações dos direitos humanos, especialmente em relação a grupos em situações vulneráveis;
- (b) Apoiar e organizar a defesa de eleições pacíficas, leis eleitorais e instituições que respeitem os direitos humanos, permitindo assim a plena participação do eleitorado;
- (c) Relatar violações dos direitos humanos antes, durante e após o dia das eleições, particularmente violações dos direitos à liberdade de opinião e expressão, reunião pacífica e associação, e de estar livre de violência, incluindo violência sexual, maus tratos e tortura, que podem estar em risco no período que antecede as eleições ou no caso de protestos pós-eleitorais;
- (d) Conduzir, apoiar ou participar em investigações ou missões de averiguação de factos quando ocorrerem incidentes eleitorais graves, com vista a assegurar a responsabilização e evitar a reincidência;⁵
- (e) Assegurar a proteção, especialmente nos contextos mais voláteis, com enfoque nas camadas da população que se encontram em situações mais vulneráveis;
- (f) Prestar assistência técnica e aconselhamento, incluindo durante o período pré-eleitoral, por exemplo, sobre a garantia da conformidade da legislação relevante com as normas internacionais de direitos humanos, e sobre os processos de paz e justiça de transição, elaboração da constituição, reforço das instituições, etc.;
- (g) Sensibilizar para a centralidade da igualdade de género e a participação das minorias, povos indígenas e pessoas com deficiência no exercício dos direitos de participação democrática e apoio à convocação cívica e outras ações que visem uma participação genuína das populações potencialmente excluídas ou em risco;
- (h) Apoiar mecanismos de direitos humanos, incluindo órgãos de tratados e titulares de mandatos de procedimentos especiais, ajudando inclusive, se for caso disso, os titulares de mandatos de procedimentos especiais na promoção e proteção dos direitos humanos no contexto dos processos eleitorais.

⁵ O ACNUDH apoia comissões de inquérito e missões de averiguação estabelecidas pelo Conselho dos Direitos Humanos, pelo Conselho de Segurança ou pelo Secretário-Geral, atuando frequentemente como o seu secretariado. De acordo com o mandato do Alto-Comissário, também podem ser criados mecanismos para analisar as violações dos direitos humanos no contexto dos processos eleitorais, por exemplo a missão de averiguação do ACNUDH ao Quênia em 2008. Ver ACNUDH, "Relatório da missão de averiguação do ACNUDH ao Quênia, 6-28 de fevereiro de 2008".

15. O compromisso do ACNUDH pode variar dependendo da sua presença no terreno. Em situações em que está presente no terreno, o ACNUDH está particularmente bem posicionado para se envolver no contexto de processos eleitorais, especialmente quando a violência e/ou violações dos direitos humanos podem ser antecipadas ou surgir inesperadamente. Quando o ACNUDH não está presente no terreno e a situação política e social parece instável, este pode enviar missões de resposta rápida, quer de forma independente, quer para prestar apoio a ou para participar em iniciativas lideradas por outras entidades das Nações Unidas. A coerência e cooperação entre todas as entidades das Nações Unidas envolvidas no apoio às atividades eleitorais no país é crucial para assegurar que tais esforços sejam prestados de forma complementar, evitando duplicações e assegurando que as Nações Unidas trabalhem em uníssono.

Assistência eleitoral das Nações Unidas

O quadro para a assistência eleitoral das Nações Unidas foi estabelecido pela Assembleia Geral em 1991. Desde então, a assistência eleitoral das Nações Unidas tem evoluído para responder às necessidades em constante evolução dos Estados-Membros que procuram realizar eleições livres e genuínas.

A fim de assegurar a coerência e consistência na prestação de assistência eleitoral das Nações Unidas através de várias entidades complementares,⁶ em 1991, nos termos da resolução 46/137 da Assembleia Geral, o Secretário-Geral designou o Subsecretário-Geral para os Assuntos Políticos como o ponto focal para a assistência eleitoral em todo o sistema das Nações Unidas. O ponto focal desempenha um papel de liderança e é responsável pela definição de políticas de assistência eleitoral, decidindo sobre os parâmetros da assistência eleitoral das Nações Unidas e mantendo uma lista única de peritos eleitorais. Com a reestruturação do pilar de paz e segurança das Nações Unidas, o Subsecretário-Geral para os Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz serve como ponto focal e é apoiado pela Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz do Secretariado. A Divisão de Assistência Eleitoral fornece orientação política e técnica a todas as entidades das Nações Unidas envolvidas na assistência eleitoral, incluindo sobre políticas e boas práticas.

⁶ As entidades das Nações Unidas que prestam assistência eleitoral incluem o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz, o Departamento de Operações de Paz, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o ACNUDH, os Voluntários das Nações Unidas, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres (UN Mulheres) e a Organização Internacional para as Migrações. Ver também <https://dppa.un.org/en/elections>.

A assistência eleitoral das Nações Unidas é prestada apenas a pedido específico de um Estado-Membro ou com base num mandato do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral. A Assembleia Geral tem salientado repetidamente que a assistência das Nações Unidas deve ser orientada por princípios-chave como a objetividade, imparcialidade, neutralidade e independência, com o devido respeito pela soberania nacional. Espera-se também que a assistência eleitoral das Nações Unidas promova sempre a participação, a representação e o empoderamento das mulheres e dos grupos marginalizados nos processos eleitorais.

A procura de assistência eleitoral permanece elevada. Desde 1991, mais de 100 países solicitaram e receberam assistência eleitoral das Nações Unidas, incluindo em alguns dos ambientes pós-conflito e geográficos mais difíceis.⁷ A assistência técnica é a forma mais frequente de assistência eleitoral fornecida. As Nações Unidas podem também ajudar os Estados-Membros a criar um ambiente conducente à realização de eleições pacíficas e credíveis através de bons ofícios, apoio ao diálogo político, facilitação e mediação. A assistência eleitoral das Nações Unidas, sob a forma de supervisão, observação, painéis e certificação, requer um mandato do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral. Pode também ser prestado apoio aos observadores internacionais, embora tal só raramente ocorra. O Mecanismo de Coordenação Interinstitucional da Assistência Eleitoral das Nações Unidas, convocado e presidido pela Divisão de Assistência Eleitoral, serve como plataforma para a troca de informações, coordenação e desenvolvimento de políticas internas entre os membros do sistema das Nações Unidas, incluindo o ACNUDH, envolvidos em assuntos eleitorais.

A Assembleia Geral solicita regularmente ao ACNUDH que continue a responder, no âmbito do seu mandato e em estreita coordenação com a Divisão de Assistência Eleitoral, aos numerosos e cada vez mais complexos e abrangentes pedidos de serviços de aconselhamento por parte dos Estados-Membros.⁸ O presente manual pretende, entre outras coisas, reforçar a capacidade do ACNUDH e do sistema das Nações Unidas como um todo para apoiar os Estados na promoção e proteção dos direitos humanos no contexto dos processos eleitorais.

⁷ Ver <https://dppa.un.org/en/elections>.

⁸ Resolução da Assembleia Geral 74/158, para. 17.

II. NORMAS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS RELATIVAS AOS PROCESSOS ELEITORAIS EM GERAL

A. Normas e padrões básicos relativos a eleições e participação política

16. As normas e padrões universais básicos⁹ relativos a eleições e participação política são os seguintes:

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Artigo 21.º

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios, públicos do seu país, quer diretamente, 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

Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:

- (a) Participar na direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos;
- (b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garantam a livre expressão da vontade do eleitorado;
- (c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

⁹ Para normas regionais relevantes, ver anexo II.

17. As normas e padrões internacionais sobre participação política passam por três direitos centrais: o direito de participar na direção dos assuntos públicos; o direito de votar e de ser eleito; e o direito de ter acesso às funções públicas. O Comitê dos Direitos Humanos definiu a condução dos assuntos públicos como “um conceito amplo que se relaciona com o exercício do poder político, em particular o exercício dos poderes legislativo, executivo e administrativo”. Abrange todos os aspectos da administração pública e a formulação e implementação de políticas a nível internacional, nacional, regional e local”.¹⁰
18. Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos declara que a vontade do povo deve ser a base da autoridade do governo. Os direitos humanos e a democracia estão intimamente ligados.¹¹ Da mesma forma, o respeito pelos direitos humanos é essencial para que a vontade do povo seja respeitada nos processos eleitorais. Segundo declarou o Comitê dos Direitos Humanos, “o artigo 25.º encontra-se no cerne do governo democrático baseado no consentimento do povo”.¹² Mais especificamente, “as eleições encontram-se no cerne da democracia, e continuam a ser o principal meio através do qual os indivíduos exercem o seu direito de participar nos assuntos públicos”.¹³
19. Os direitos de participação só podem ser sujeitos a limitações estabelecidas por lei, não são discriminatórios e baseiam-se em critérios objetivos e razoáveis.¹⁴ O Comitê de Direitos Humanos clarificou estes critérios no seu comentário geral n.º 25 (1996). O direito de voto só pode estar sujeito a restrições razoáveis, tais como a fixação de um limite mínimo de idade.¹⁵ Por outro lado, certas limitações ao direito de voto constituem discriminação. Os direitos de participação não devem ser indevidamente limitados com base na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento, deficiência ou outro estatuto. As limitações discriminatórias incluem mas não se limitam a requisitos económicos, como os baseados no estatuto de proprietário;¹⁶

¹⁰ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 5.

¹¹ Resolução 19/36, par., do Conselho dos Direitos Humanos. 4, na qual o Conselho refere que a democracia é vital para a promoção e proteção de todos os direitos humanos.

¹² Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 1.

¹³ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos (A/HRC/39/28), para. 25.

¹⁴ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), paras. 3–4. Ver também, *inter alia*, *Staderini and De Lucia v. Italy* [CCPR/C/127/D/2656/2015], para. 9.5; *Delgado Burgoa v. Plurinational State of Bolivia* [CCPR/C/122/D/2628/2015], para. 11.5; *Nasheed v. Maldives* [CCPR/C/122/D/2270/2013-CCPR/C/122/D/2851/2016], para. 8.6; e *Paksas v. Lithuania* [CCPR/C/110/D/2155/2012], para. 8.4.

¹⁵ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 10.

¹⁶ *Ibid.*, para. 3.

requisitos excessivos para autorização de residência;¹⁷ restrições ao direito de voto das cidadãs e dos cidadãos naturalizadas/os (por oposição às cidadãs e aos cidadãos originárias/os);¹⁸ requisitos de literacia ou educação;¹⁹ e restrições excessivas ao direito de voto dos prisioneiros condenados.²⁰ Relativamente ao direito de elegibilidade, qualquer restrição, tal como uma idade mínima, deve também ser justificável com base em critérios objetivos e razoáveis. Requisitos não razoáveis ou discriminatórios incluem a língua, educação, critérios de residência demasiado rígidos, ascendência e filiação política,²¹ como o não recenseamento ou a recusa de registo de candidatas e candidatos por pertencerem a um grupo de oposição política.²² Além disso, as restrições à participação política com base na deficiência são consideradas discriminatórias ao abrigo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tal como descrito abaixo.²³

20. À semelhança do direito de voto e do direito de elegibilidade, o direito de igualdade de acesso ao serviço público²⁴ está expressamente sujeito à proibição de discriminação nos termos do artigo 2º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. O Pacto permite determinados requisitos para aceder ao serviço público, mas os critérios e os processos de nomeação,

¹⁷ *Ibid.*, para. 10. Ver também CCPR/C/UZB/CO/4, para. 26.

¹⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 3. Ver também CCPR/C/KWT/CO/3, paras. 46–47.

¹⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 10.

²⁰ *Ibid.*, para. 14. Ver também *Yevdokimov and Rezanov v. Russian Federation* (CCPR/C/101/D/1410/2005), para. 7.5; CCPR/C/EST/CO/4, paras. 33–34; CCPR/C/TKM/CO/2, paras. 50–51; CCPR/C/GBR/CO/7, para. 25; e CCPR/C/KHM/CO/2, para. 26. Ver também diretrizes para os Estados sobre a implementação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 42.

²¹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 15. Ver também CCPR/C/TJK/CO/3, paras. 54–55 (a).

²² *Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/100/D/1354/2005), paras. 6.6–6.7.

²³ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, arts. 2, 5 (2) e 29. A discriminação baseada na deficiência é definida no artigo 2.º como “qualquer distinção, exclusão ou restrição com base na deficiência que tenha como objetivo ou efeito impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade com os outros, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, económico, social, cultural, civil ou de qualquer outra natureza”. Inclui todas as formas de discriminação, incluindo a negação de adaptações razoáveis”. Ver também Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 6 (2018).

²⁴ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 25 (c). Ver também Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, art. 7; e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29.

promoção, suspensão e demissão devem ser transparentes, objetivos e razoáveis.²⁵

21. Outros instrumentos universais de direitos humanos contêm disposições relevantes, nomeadamente o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (art. 8º); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5º (c)); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (arts. 7-8º); a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 15º); a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (arts. 3 (c), 4 (3), 29 e 33 (3)); a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (arts. 41-42); a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (art. 2 (2)); a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (arts. 5 e 18); a Declaração e Programa de Ação de Durban (par. 32); a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (arts. 1 (1), 2 e 8 (2)); e a Declaração sobre o Direito e Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (art. 8). O anexo I deste manual apresenta os textos das normas e padrões internacionais básicos de direitos humanos relacionados com eleições e participação política.
22. Os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas têm vindo a desenvolver e a dar uma interpretação autorizada dessas normas em estudos, Pareceres sobre queixas individuais ou documentos interpretativos gerais, tais como comentários ou recomendações gerais. Em particular, o Comité dos Direitos Humanos forneceu a sua interpretação do artigo 25.º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos no seu comentário geral nº 25 (1996) sobre o direito de participação nos assuntos públicos, o direito de voto e o direito de igual acesso ao serviço público.²⁶ Neste importante documento, o Comité dos Direitos Humanos clarifica o âmbito dos direitos garantidos no artigo 25.º do Pacto.²⁷

²⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 23. Ver também *Bandaranayake v. Sri Lanka* (CCPR/C/93/D/1376/2005), para. 7.1; e *Sudalenko v. Belarus*, para. 6.4. Ver também *L.G. v. Republic of Korea* (CERD/C/86/D/51/2012), para. 7.4, sobre os testes obrigatórios de VIH/SIDA e de drogas exigidos aos professores estrangeiros de inglês.

²⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996). Ver também Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 23 (1997); e Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 7 (2018).

²⁷ Consulte o anexo III para informações adicionais sobre a jurisprudência dos órgãos dos tratados de direitos humanos.

23. Em 2018, o Conselho de Direitos Humanos, na sua Resolução 39/11, apresentou as diretrizes para os Estados sobre a efetiva implementação do direito de participação nos assuntos públicos como um conjunto de orientações para os Estados, bem como, quando apropriado, para outras partes interessadas relevantes em relação à efetiva implementação do direito de participação nos assuntos públicos. As diretrizes constituem um instrumento útil para os Estados, uma vez que se referem a princípios básicos subjacentes à implementação efetiva deste direito e fornecem recomendações práticas relativas ao direito de participação nos processos eleitorais.

B. Não-discriminação

24. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 2º), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 2º (1)) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (art. 2º (2)) estabelecem que o gozo dos direitos aí contidos deve ser sem qualquer tipo de discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro estatuto. Além disso, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (arts. 1-2) prevê uma proteção adicional para as mulheres contra todas as formas de discriminação.
25. Para assegurar a inclusão de grupos que historicamente foram e continuam a ser privados de direitos, outros instrumentos internacionais garantem especificamente o gozo equitativo dos direitos de participação por pessoas com deficiência, membros de grupos minoritários e povos indígenas.²⁸

C. Autodeterminação

26. Pode dizer-se que a noção de eleições democráticas está enraizada no princípio fundamental da autodeterminação. Os direitos de participação ao abrigo do artigo 25.º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estão relacionados, mas distintos, do direito dos povos à autodeterminação. O direito à autodeterminação é reconhecido na Carta das Nações Unidas (artigo 1.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.²⁹ O Comité dos Direitos Humanos tem vincado que os artigos 25.º e 27.º (relativos aos direitos das minorias) do Pacto Internacional sobre os

²⁸ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29; e Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, art. 5 (c). Ver anexo I.

²⁹ Ver Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 12 (1984).

Direitos Cívicos e Políticos são distintos do artigo 1.º.³⁰ A Carta salienta ainda a importância da autodeterminação em relação a territórios não autónomos e confiados (artigos 73.º (2) e 76.º (2)). O direito à autodeterminação tem dois aspectos, nomeadamente externo e interno, dependendo das circunstâncias. A autodeterminação externa refere-se ao direito dos povos a serem independentes e a determinarem o seu próprio estatuto político, enquanto a autodeterminação interna diz respeito ao direito dos povos dentro de um Estado a governarem-se a si próprios sem interferência externa. Os povos precisam antes de mais de ser independentes e determinar livremente o seu estatuto político (Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 1). Uma vez constituídos como um Estado ou uma comunidade dentro de um Estado, podem escolher livremente os seus representantes e exercer os seus direitos de participação (ibid., art. 25). Consequentemente, o Comité dos Direitos Humanos interpretou o artigo 25.º à luz do artigo 1.º.³¹

D. Direitos que constituem pré-requisitos

27. Um ambiente favorável aos direitos humanos é também essencial para assegurar eleições livres e genuínas. A atmosfera predominante deve ser de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Vários direitos e liberdades fundamentais assumem uma importância adicional no contexto dos processos eleitorais, tais como a liberdade de opinião e expressão, incluindo o direito de acesso à informação, a liberdade de reunião pacífica, a liberdade de associação, a liberdade de discriminação e a igualdade de acesso à participação, a liberdade de circulação, bem como o direito à segurança da pessoa, o direito a um julgamento justo e a um recurso efetivo e o direito à educação. Estes direitos que constituem pré-requisitos são abordados no capítulo III abaixo.

³⁰ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 2, e comentário geral N.º 23 (1994), para. 3.1.

³¹ O Comité dos Direitos Humanos tem interpretado o direito de participação política dos povos indígenas à luz do direito à autodeterminação. Ver *Sanila-Aikio v. Finland* [CCPR/C/124/D/2668/2015], para. 6.11, sobre o direito à participação política do povo Sami, no qual o Comité considerou “uma violação dos direitos do autor ao abrigo do artigo 25.º [do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos], lido sozinho e em conjunto com o artigo 27.º, tal como interpretado à luz do artigo 1.º do Pacto”.

III. CRITÉRIOS INTERNACIONAIS REVISTOS EM PORMENOR

28. As normas e os padrões internacionais de direitos humanos contêm uma série de critérios fundamentais para eleições livres e genuínas. No presente capítulo, esses critérios são revistos em pormenor.

A. Eleições livres

1. *A essência das eleições livres: a vontade do povo*
29. A indicação final de se eleições são “livres” é a medida em que permitem a plena expressão da vontade política das pessoas em causa. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21 (3)), é a vontade do povo que constitui a própria base da legítima autoridade governamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê igualmente que todos têm o direito de participar no governo do seu país, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos (art. 21 (1)). Este direito é retomado numa disposição semelhante no artigo 25.º (a) do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos. O Comité dos Direitos Humanos considera que esta disposição “está no cerne do governo democrático baseado no consentimento do povo”³² e indicou que qualquer sistema eleitoral deve garantir e dar efeito à livre expressão da vontade do eleitorado.³³ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência garante também o direito das pessoas com deficiência à participação política, em pé de igualdade com os outros (art. 29 (a)), e a livre expressão da vontade das pessoas com deficiência como eleitores (art. 29 (a) (iii)).
30. Além disso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais estabelecem que, em virtude do seu direito à autodeterminação, todos os povos têm o direito de determinar livremente o seu estatuto político (art. 1 comum). A Carta das Nações Unidas reflete preocupações idênticas, particularmente no que diz respeito a territórios não autónomos e confiados. A Carta obriga a assistência aos povos em territórios não autónomos no desenvolvimento de instituições políticas livres (artigo 73.º (2)).

³² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 1.

³³ CCPR/C/LAO/CO/1, para. 37. Ver também CCPR/CO/79/GNQ, para. 12.

2. Direitos que constituem pré-requisitos

31. Para ser livre, a participação no processo eleitoral requer um ambiente seguro em que todos os direitos humanos sejam plenamente respeitados e usufruídos por todos os indivíduos.³⁴ Para tal, os obstáculos à plena participação devem ser removidos e todos os indivíduos devem estar confiantes de que nenhum dano pessoal lhes será infligido ou aos seus familiares ou colegas em resultado da sua participação. De particular relevância neste contexto são os direitos abordados abaixo.

(a) Não-discriminação e igualdade de acesso à participação

32. O direito à igualdade e à não discriminação deve ser respeitado para que todos os cidadãos tenham igual acesso à participação nos processos eleitorais. O direito à não discriminação é garantido pelos artigos 2.º e 7.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e é ainda definido pelos artigos 2.º (1), 3.º e 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos:

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Artigo 2.º

1. Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social.

...

Artigo 3.º

Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir a homens e mulheres a igualdade no gozo 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 proteção da lei. A este respeito, a lei proibirá toda a discriminação e garantirá a todas as pessoas proteção igual e efetiva contra qualquer discriminação por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social.

³⁴ Ver Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, e as recomendações correspondentes.

33. Nos termos do artigo 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, os Estados têm tanto uma obrigação legal positiva de impedir a discriminação como uma obrigação negativa de se absterem de discriminar. Além disso, o artigo 26.º exige proteção igual nos termos da lei em todas as áreas em que um Estado Parte legisla.
34. Outras disposições do tratado também garantem a não discriminação e a participação igualitária nos assuntos públicos em relação a vários grupos, impondo obrigações tanto negativas como positivas. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial proíbe qualquer discriminação racial (art. 5 (c)), enquanto a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime do Apartheid proíbe medidas legislativas e outras medidas calculadas para impedir grupos raciais de participarem na vida política do país (art. II (c)). A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres proíbe a discriminação com base no sexo (art. 2) e garante a igualdade de acesso à participação das mulheres (art. 7). Outros instrumentos do direito internacional dos direitos humanos garantem a igualdade de acesso à participação das pessoas com deficiência (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29) e das crianças capazes de formar as suas próprias opiniões (Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 12, e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 7 (3)). Em situações em que existem minorias linguísticas, o Comité dos Direitos Humanos declarou que as informações e materiais sobre o voto devem estar disponíveis nas línguas minoritárias.³⁵
35. Durante um período eleitoral, a importância de uma atmosfera livre de discriminação não pode ser sobrestimada. Um ambiente em que a discriminação é tolerada facilita a intimidação e a manipulação do eleitorado, minando assim as oportunidades de eleições livres. A aplicação de normas e padrões internacionais sobre igualdade e não discriminação é essencial para permitir e facilitar a participação política, garantindo assim uma escolha genuína ao eleitorado e o direito das candidatas e dos candidatos a concorrer às eleições. Além disso, as normas internacionais sobre direitos humanos garantem os direitos de todos os outros atores envolvidos nas eleições, tais como eleitores, ativistas e sociedade civil. Consequentemente, todas as pessoas devem ter igual acesso a todos os eventos eleitorais e todas/os as/os candidatas/os devem ter acesso equitativo aos meios de comunicação social para efeitos de campanha e publicidade.³⁶

³⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12.

³⁶ Ver secção I do capítulo IV *infra* sobre o acesso justo de todas/os as/os candidatas/os e partidos políticos aos meios de comunicação. Ver também A/HRC/26/30, para. 48.

36. A participação efetiva na vida pública e política pode ser indevidamente limitada ou impedida por discriminação formal e substantiva em qualquer dos motivos enumerados no artigo 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos. A categoria de “outro estatuto” não é exaustiva e tem sido interpretada pelos mecanismos de direitos humanos como incluindo a discriminação com base na idade, identidade de gênero, deficiência, nacionalidade e orientação sexual. Por exemplo, os mecanismos de direitos humanos têm observado que as sanções penais que visam lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e pessoas intersexo, bem como as restrições discriminatórias às suas liberdades de reunião pacífica, associação e expressão, resultam em severas limitações à sua participação na vida política e pública.³⁷

(b) Liberdade de opinião e expressão

37. Os direitos à liberdade de opinião e de expressão são protegidos pelo artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 19.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos,³⁸ que diz o seguinte:

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

Artigo 19.º

1. Ninguém pode ser discriminado por causa das suas opiniões.
2. Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de toda a índole sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo que escolher.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 deste artigo implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, expressamente previstas na lei, e que sejam necessárias para:
 - (a) Assegurar o respeito pelos direitos e a reputação de outrem;
 - (b) A proteção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas.

³⁷ A/HRC/27/29, para. 43.

³⁸ Ver também Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5 (d) (viii); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, art. 15 (3); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, art. 13 (1); e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 21.

38. Nos termos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o direito à liberdade de opinião é garantido “sem interferência”. Ao contrário da liberdade de expressão e informação, este direito é absoluto e não pode ser restringido ou interferido de forma alguma.³⁹ A liberdade de opinião estende-se ao direito de mudar uma opinião sempre e por qualquer razão que uma pessoa escolha livremente e inclui necessariamente a liberdade de não expressar a sua opinião.⁴⁰ A liberdade incondicional de ter uma opinião política é imperativa no contexto de processos eleitorais, uma vez que a afirmação autêntica da vontade popular é impossível num ambiente em que tal liberdade esteja ausente ou restringida de qualquer forma.
39. O direito à liberdade de expressão é garantido no artigo 19.º (2) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.⁴¹ Em termos de conteúdo, este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todo o tipo. No seu comentário geral n.º 25 (1996), o Comité dos Direitos Humanos declarou que “a fim de assegurar o pleno gozo dos direitos protegidos pelo artigo 25.º, a livre comunicação de informação e ideias sobre questões públicas e políticas entre cidadã(o)s, candidata/os e representantes eleita/os é essencial. Tal implica uma imprensa livre e outros meios de comunicação social capazes de comentar as questões públicas sem censura ou restrição e de informar a opinião pública”.⁴² Além disso, o âmbito da disposição não se limita a um meio de expressão, mas inclui, entre outras, formas de expressão cultural, artística e outras, incluindo a fala, livros, jornais, panfletos, cartazes, *banners*, vestimentas, apresentações legais e a Internet.⁴³
40. Em conjunto com o artigo 19.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o seu artigo 25.º assegura o direito de acesso à informação, incluindo o direito dos meios de comunicação social a aceder à informação

³⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), paras. 5 e 9.

⁴⁰ *Ibid.*, paras. 9–10. Ver também *Park v. Republic of Korea* (CCPR/C/64/D/628/1995) (condenado e sentenciado por ter opiniões críticas em relação ao Governo); Comité dos Direitos Humanos, *Kang v. Republic of Korea*, comunicação N.º 878/99, paras. 7.2 e 8 (pessoa detida em regime de isolamento durante 13 anos por ter opiniões políticas comunistas e submetida a “conversão ideológica”).

⁴¹ O direito à liberdade de expressão é também garantido por outras disposições de tratados, nomeadamente: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5 (d) (viii); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, art. 15 (3); Convenção sobre os Direitos da Criança, arts. 12–13; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias art. 13; e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 21.

⁴² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 25. Ver também comentário geral N.º 34 (2011), para. 13.

⁴³ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 12.

sobre assuntos públicos e o direito do público em geral a receber a produção dos meios de comunicação social.⁴⁴ Para dar efeito ao direito de acesso à informação, os Estados Partes devem colocar proativamente no domínio público informações governamentais de interesse público. Os Estados Partes devem fazer todos os esforços para assegurar um acesso fácil, rápido, eficaz e prático a essa informação.⁴⁵

41. Um processo eleitoral é a expressão da vontade política do povo. O direito de expressar ideias diversas deve, portanto, ser firmemente protegido durante os períodos eleitorais. Mais precisamente, no contexto de eleições e comunicações políticas, deve ser dada uma atenção particular aos direitos à livre expressão dos principais atores: o eleitorado, que depende do direito à liberdade de expressão para receber informação completa e precisa, e expressar a sua filiação política sem medo; as candidatas e os candidatos e organizações políticas, que precisam de exercer os seus direitos através de campanhas e comunicar livremente as suas mensagens políticas sem interferências ou ataques; e os meios de comunicação social e as organizações da sociedade civil, que dependem do direito à liberdade de expressão para desempenhar o seu papel democrático essencial de informar o público, escrutinando os partidos e plataformas políticas, e proporcionando controlos e equilíbrios no processo eleitoral.⁴⁶
42. Contudo, o direito à liberdade de expressão pode estar sujeito a certas limitações em conformidade com o artigo 19.º (3) do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos. Quaisquer restrições devem ser prescritas por lei e necessárias para um fim legítimo, nomeadamente para proteger os direitos ou a reputação de terceiros, a segurança nacional, a ordem pública ou a saúde e moral públicas. Por outras palavras, as limitações não foram incluídas no artigo 19.º (3) para fornecer aos Estados uma desculpa para colocar restrições à liberdade de expressão. Ao rever tais casos, o Comité dos Direitos Humanos considerou que, embora possa ser legítimo restringir a liberdade de expressão a fim de proteger o direito de voto ao abrigo do artigo 25.º, tais restrições não devem impedir o debate político. Por exemplo, punir um indivíduo por fazer apelos ao boicote de um voto não obrigatório não constituiria uma limitação admissível à liberdade de expressão necessária ao respeito dos direitos dos outros.⁴⁷ No que diz respeito à proteção da moral pública, tais limitações devem ser entendidas à luz da universalidade dos

⁴⁴ *Ibid.*, para. 18, com referência ao Comité dos Direitos Humanos, *Gauthier v. Canada*, comunicação N.º 633/95, e *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan* (CCPR/C/95/D/1334/2004).

⁴⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 19.

⁴⁶ A/HRC/26/30, para. 11.

⁴⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 28, com referência a *Svetik v. Belarus* (CCPR/C/81/D/927/2000), para. 7.3.

direitos humanos e do princípio da não discriminação.⁴⁸ Relativamente às leis relacionadas com ameaças à segurança nacional (por exemplo, traição, sedição, terrorismo ou revelação de segredos oficiais), a natureza exata da ameaça deve ser especificada.⁴⁹ Em termos mais gerais, o Comité dos Direitos Humanos sublinhou que, quando um Estado invoca um motivo legítimo para restringir a liberdade de expressão, deve demonstrar de forma específica e individualizada a natureza precisa da ameaça e a necessidade e proporcionalidade da ação específica tomada, em particular estabelecendo uma ligação direta e imediata entre a expressão e a ameaça.⁵⁰

43. Relativamente à liberdade de expressão na Internet, quaisquer restrições ao funcionamento de sítios Web, blogs ou qualquer outro sistema de divulgação de informação baseado na Internet devem ser estabelecidas por lei, necessárias e proporcionais.⁵¹ Proibir tais sistemas de publicar material apenas com base no facto de poderem ser críticos em relação ao Governo ou ao sistema social político defendido pelo Governo não é uma restrição admissível.⁵² Do mesmo modo, os bloqueios generalizados da Internet constituem uma violação do direito internacional dos direitos humanos, pois são intrinsecamente desproporcionados.⁵³
44. A liberdade de expressão também pode ser limitada quando a atividade ou expressão procura destruir outros direitos reconhecidos no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.⁵⁴ Por exemplo, os Estados são obrigados por lei a proibir qualquer defesa do ódio nacional, racial ou

⁴⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 32.

⁴⁹ Comité dos Direitos Humanos, *Kim v. Republic of Korea*, comunicação N.º 574/94, paras. 12.4–12.5.

⁵⁰ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 35, com referência a *Shin v. Republic of Korea* (CCPR/C/80/D/926/2000).

⁵¹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 22. As restrições ao direito à liberdade de expressão devem ser conformes a rigorosos testes de legalidade (devem ser previstas por lei), necessidade (devem ser necessárias numa sociedade democrática) e proporcionalidade (devem ser proporcionais ao interesse a proteger). Ver também Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, "Liberdade de expressão e eleições na era digital", Documento de investigação 1/2019 (2019), pp. 6–8.

⁵² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 43. Sobre o bloqueio do acesso a sítios Web, ver CCPR/C/KWT/CO/3, paras. 40–41; CCPR/C/IRN/CO/3, para. 29; e CCPR/CO/84/SYR, para. 13.

⁵³ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 43. Ver também Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão das Nações Unidas, Representante para a Liberdade de Imprensa da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos e Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração Conjunta sobre a liberdade de expressão e respostas a situações de conflito, 4 de maio de 2015, para. 4 (c).

⁵⁴ Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 5 (1).

religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência, nos termos do artigo 20.º (2) do Pacto.⁵⁵ Tais restrições são essenciais a todo o momento, sobretudo durante um período eleitoral, para assegurar que o ambiente político esteja livre de quaisquer forças que possam procurar intimidar o eleitorado ou quaisquer atores políticos, ou violar os direitos fundamentais de qualquer grupo. No entanto, tais restrições não devem ser utilizadas para impedir a oposição política de exercer devidamente a sua liberdade de expressão.

45. A liberdade de expressão dos meios de comunicação social é uma parte essencial do processo eleitoral para manter o público informado. Os Estados têm o dever de proporcionar um ambiente regulamentar que facilite uma gama diversificada de posições políticas e assegure que o eleitorado tenha acesso a informações completas, precisas e fiáveis sobre todos os aspectos do processo eleitoral.⁵⁶ Como declarado pelo Comité dos Direitos Humanos, a comunicação livre de informação e ideias implica uma imprensa livre e outros meios de comunicação capazes de comentar questões públicas sem censura ou restrição e de informar a opinião pública.⁵⁷ Assim, as críticas a figuras públicas, incluindo Chefes de Estado e de Governo, bem como a instituições, tais como o exército ou a administração, não devem ser proibidas.⁵⁸
46. Os requisitos de liberdade de expressão e informação têm obviamente implicações importantes para um acesso justo aos meios de comunicação social e uma utilização responsável dos mesmos.⁵⁹ Estas implicações são discutidas na secção B.6 (Escolha informada) e no capítulo IV, secção I (Meios de comunicação social: acesso e regulação), abaixo.

⁵⁵ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 20 (2); e Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 4 (a). Ver também Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, recomendação geral N.º 35 (2013), para. 13; *Rabbae, A.B.S. e N.A. v. Netherlands* (CCPR/C/117/D/2124/2011), para. 10.7; *Faurisson v. France* (CCPR/C/58/D/550/1993), para. 9.6, em que o Comité considerou que era necessário e proporcional proibir a expressão de opiniões que suscitam ou reforçam sentimentos anti-semiticos; CERD/C/ITA/CO/16-18, para. 17 (divulgação de ideias de superioridade racial e incitamento ao ódio racial); CERD/C/NLD/CO/17-18, para. 8; e A/67/357, para. 34 et seq. Ver também o Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitui um incitamento à discriminação, hostilidade ou violência (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apêndice).

⁵⁶ A/HRC/26/30, para. 46.

⁵⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 25, e comentário geral N.º 34 (2011), para. 13.

⁵⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 38. Ver também *Kankanamge v. Sri Lanka* (CCPR/C/81/D/909/2000), para. 9.4; CCPR/C/THA/CO/2, paras. 35–36 (criminalização da difamação) e 37–38 (criminalização das críticas e dissensões sobre a família real); e CCPR/C/VEN/CO/4, para. 19 (criminalização da difamação ou não demonstração de respeito pelo Presidente e outras figuras superiores).

⁵⁹ Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, paras. 19 (f), 33 e 34.

Bloqueios do acesso à Internet e eleições ⁶⁰

A interrupção do acesso à Internet e às telecomunicações envolve medidas, que podem estar a violar a lei dos direitos humanos, para impedir ou perturbar intencionalmente o acesso ou a divulgação de informações em linha. As paralisações são preocupações fundamentais nas eleições de hoje. Pode haver motivos genuínos e plausíveis para a interrupção da Internet, por exemplo, a prevenção da violência e a proteção de vidas em face de perigo iminente. Independentemente de qualquer motivo, as interrupções da Internet impõem limitações significativas aos meios de comunicação e expressão e às liberdades fundamentais. Estas interrupções podem ter um impacto particularmente forte num processo eleitoral quando a partilha de informação é crítica, dada a dependência de ferramentas digitais como viabilizadores da participação política ou plataformas de intercâmbio de informação e ideias.

Os governos normalmente conduzem ou ordenam interrupções, por vezes através de atores privados que operam redes ou facilitam o tráfego de rede. Ataques em grande escala a infraestruturas de rede, quer cometidos por atores estatais ou pelos seus agentes, tais como ataques distribuídos de negação de serviço, podem também ter efeitos de bloqueio. Embora os bloqueios estejam frequentemente associados a interrupções totais da rede, podem também surgir quando o acesso a comunicações móveis, sítios Web ou aplicações de redes sociais e de mensagens é bloqueado, estrangulado ou tornado “efetivamente inutilizável”. As interrupções podem afetar cidades ou regiões dentro de um país, um país inteiro ou mesmo múltiplos países e podem durar períodos que vão de horas a meses.

Vários mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas expressaram a opinião de que as paralisações gerais e o bloqueio e filtragem genérica de serviços são considerados violações do direito internacional dos direitos humanos devido à falta de uma base legal ou ao não cumprimento dos requisitos de necessidade e proporcionalidade.⁶¹ As paralisações ordenadas dissimuladamente ou sem uma base legal óbvia violam o requisito do artigo 19.º (3) do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, nomeadamente que as restrições sejam “previstas por lei”. As interrupções ordenadas nos termos de leis e regulamentos vagamente formulados podem também não satisfazer a exigência de legalidade. As interrupções da rede geralmente não cumprem o padrão de necessidade especificado no artigo 19.º (3) do Pacto e nunca podem ser invocadas para justificar a supressão da defesa dos direitos democráticos. Contudo, os governos por vezes impõem bloqueios durante manifestações, eleições e outros eventos de extraordinário interesse público. “Necessidade” ao abrigo do Pacto significa que os Estados devem demonstrar que os bloqueios são necessários para

⁶⁰ Extraído de A/HRC/41/41 and A/HRC/35/22. Ver também A/HRC/44/24.

⁶¹ No seu comentário geral N.º 37 (2020), para. 34, o Comitê dos Direitos Humanos referiu que “Os Estados Partes não devem, por exemplo, bloquear ou dificultar a conectividade à Internet em relação a assembleias pacíficas.”

alcançar o seu objetivo declarado que, de facto, muitas vezes comprometem. Embora a sua duração e âmbito geográfico possam variar, os bloqueios são geralmente considerados uma restrição desproporcionada aos direitos humanos.

O Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação declarou que os bloqueios podem gerar uma grande variedade de danos aos direitos humanos, à atividade económica, à segurança pública e aos serviços de emergência, danos esses que podem superar quaisquer supostos benefícios.⁶² No contexto de protestos, quando as tensões estão no seu auge, é necessário o acesso à Internet para impedir a desinformação e dissipar rumores, bem como para proteger os direitos à liberdade e à integridade pessoal, permitindo o acesso à ajuda de emergência e o contacto com a família e amigos. Devido aos efeitos negativos sobre os direitos humanos e ao aumento da dependência dos governos em relação aos bloqueios, os bloqueios foram condenados por uma série de mecanismos internacionais de direitos humanos.

(c) Liberdade de reunião pacífica

47. O direito de reunião pacífica é garantido pelo artigo 20.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 21.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos,⁶³ que diz o seguinte:

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Artigo 21.º

É reconhecido o direito de reunião pacífica. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições, previstas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem.

48. O direito de reunião pacífica protege a reunião não violenta de pessoas para fins específicos, principalmente para fins expressivos.⁶⁴ Todos têm o direito de reunião pacífica: cidadãos e não-cidadãos de igual modo. Artigo 21 do Pacto

⁶² A/HRC/41/41, paras. 51–53.

⁶³ Ver também Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5 (d) (ix); e Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 15.

⁶⁴ *Poplavny e Sudalenko v. Belarus* [CCPR/C/118/D/2139/2012], para. 8.5; *Sekerko v. Belarus* [CCPR/C/109/D/1851/2008], para. 9.3; e *Kivenmaa v. Finland* [CCPR/C/50/D/412/1990], para. 7.6.

Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos protege as assembleias pacíficas onde quer que se realizem - ao ar livre, dentro de casa ou *online*, em espaços públicos ou privados ou numa combinação dos mesmos.

49. Para beneficiar da proteção do artigo 21.º, uma assembleia deve ser pacífica. Existe uma presunção a favor de se considerar as assembleias como pacíficas.⁶⁵ Uma assembleia pode ainda ser pacífica mesmo que haja atos isolados de violência por parte de alguns participantes.⁶⁶ No entanto, uma assembleia já não é “pacífica” se houver uma violência generalizada e grave perpetrada pelos participantes.⁶⁷
50. Os Estados não devem interferir indevidamente em assembleias pacíficas. Devem também facilitar as assembleias (por outras palavras, torná-las possíveis, por exemplo, bloqueando o tráfego nas ruas utilizadas para as marchas) e proteger os participantes (incluindo de contramanifestações potencialmente violentas).⁶⁸
51. As assembleias pacíficas só podem ser restringidas através de medidas necessárias e proporcionadas previstas por lei e tomadas na prossecução de um número limitado de motivos aceites, tais como a segurança pública.⁶⁹ As proibições gerais, que são presumivelmente desproporcionadas, devem ser evitadas, a menos que o Estado possa provar que passam o exame da necessidade e proporcionalidade.⁷⁰ Qualquer restrição deve ser neutra em termos de conteúdo - por outras palavras, as autoridades não devem tratar as assembleias de forma diferente simplesmente devido ao que os participantes dizem ou devido à relação entre os organizadores e as autoridades.⁷¹
52. Para facilitar o exercício deste direito, é importante permitir o livre acesso e utilização da Internet, em particular das redes sociais, e de outras TIC, que são instrumentos essenciais, especialmente em tempos eleitorais, através dos quais o direito à liberdade de reunião pacífica pode ser exercido.⁷²
53. A liberdade de reunião pacífica no contexto de processos eleitorais é fundamental, uma vez que as manifestações públicas e os comícios políticos

⁶⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 37 (2020), para. 17.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.* A violência exercida contra os participantes de uma assembleia pacífica pelas autoridades, ou por membros do público, incluindo contramanifestantes, não torna a assembleia não pacífica.

⁶⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 37 (2020), paras. 23–24.

⁶⁹ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 21.

⁷⁰ O Relator Especial para os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação considera que “as proibições gerais, que são intrinsecamente desproporcionadas e discriminatórias, devem ser proibidas”. (A/68/299, para. 25).

⁷¹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 37 (2020), para. 22.

⁷² *Ibid.*, para. 34. Ver também A/HRC/44/24.

são parte integrante de tais processos e proporcionam um mecanismo eficaz para a divulgação pública de informação política. O Comitê dos Direitos Humanos observou que, uma vez que o discurso político goza de proteção particular como forma de expressão, segue-se que as assembleias com uma mensagem política devem gozar de um nível elevado de acomodação e proteção.⁷³ O Relator Especial para os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação considera que o limiar para impor restrições no contexto das eleições deveria ser mais elevado do que o habitual, ou seja, os critérios de “necessidade numa sociedade democrática” e de “proporcionalidade” deveriam ser mais difíceis de cumprir durante as eleições.⁷⁴

54. O papel dos jornalistas, defensoras e defensores dos direitos humanos, monitores eleitorais e outros envolvidos na monitorização ou informação sobre assembleias é importante para o pleno gozo do direito de reunião pacífica. Tais pessoas têm direito a proteção ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.⁷⁵ Mesmo que uma assembleia seja declarada ilegal, ou seja, dispersa, isso não põe termo ao direito de controlo.⁷⁶

(d) Liberdade de associação

55. O direito à liberdade de associação com outros é garantido pelo artigo 20.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 22.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos,⁷⁷ que diz o seguinte:

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

Artigo 22.º

1. Toda a pessoa tem direito a associar-se livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e filiar-se neles para proteção dos seus interesses.

⁷³ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), paras. 34, 37–38 e 42–43. Ver também CCPR/C/LAO/CO/1, para. 33.

⁷⁴ A/68/299, para. 25.

⁷⁵ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 37 (2020), para. 30; e *Zhagiparov v. Kazakhstan* (CCPR/C/124/D/2441/2014), paras. 13.2–13.5. Ver também a Declaração sobre o Direito e Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos.

⁷⁶ *Zhagiparov v. Kazakhstan*, paras. 13.2–13.5. Ver também a Declaração sobre o Direito e Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos.

⁷⁷ Ver também Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5 (d) (ix); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, arts. 7 (c) e 14 (2) (e); Convenção sobre os Direitos da Criança, art. 15; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, arts. 26, 40 e 42; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, art. 24 (7); e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29 (b) (i).

2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições, previstas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública (*ordre public*) ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem. O presente artigo não impedirá que sejam impostas restrições legais ao exercício deste direito quando se tratar de membros das forças armadas e da polícia.
 3. Nenhuma disposição deste artigo autoriza que os Estados-Signatários na Convenção da Organização Internacional do Trabalho de 1948, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito de sindicalização, adotem medidas legislativas que possam prejudicar as garantias nela previstas nem apliquem a lei de forma que possa prejudicar essas garantias.
56. O direito à liberdade de associação tem um vasto âmbito e inclui o direito de formar e participar em partidos políticos como tipos específicos de associações através das quais os indivíduos podem participar na condução dos assuntos políticos através de representantes escolhidos.⁷⁸ Pelo contrário, ninguém deve ser obrigado a pertencer a um partido político.⁷⁹ O direito à liberdade de associação está intimamente relacionado com o direito à liberdade de reunião reconhecido no artigo 21.º do Pacto. Consequentemente, o artigo 22.º (2) permite as mesmas categorias de limitações que os artigos 19.º e 21.º (segurança nacional, segurança pública, ordem pública (*ordre public*), proteção da saúde ou moral públicas ou proteção dos direitos e liberdades de terceiros). O artigo 22.º também exige garantias processuais semelhantes às exigidas no artigo 21.º, nomeadamente que quaisquer restrições sejam prescritas por lei e sejam necessárias numa sociedade democrática para a proteção dos interesses públicos. Além disso, o âmbito do artigo 22.º é limitado pelo artigo 5.º, o que significa que o direito à liberdade de associação não pode ser interpretado como incluindo qualquer atividade que possa infringir qualquer dos direitos protegidos pelo Pacto.

⁷⁸ A/68/299, para. 9.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 30.

57. Tal como com o direito à liberdade de reunião, é essencial que o direito à liberdade de associação seja respeitado, uma vez que a capacidade de formar e aderir a partidos políticos é um dos meios mais importantes através dos quais as pessoas podem participar no processo democrático. O Comité dos Direitos Humanos referiu que os partidos políticos e a filiação em partidos desempenham um papel significativo na condução dos assuntos públicos e no processo eleitoral.⁸⁰ Assim, o seu bom funcionamento deve ser garantido, livre de interferências desnecessárias, enquanto quaisquer limitações à sua constituição devem ser interpretadas de forma restrita e de acordo com os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade.⁸¹
58. Os Estados devem assegurar que, na sua gestão interna, os partidos políticos respeitem as disposições aplicáveis do artigo 25.º, a fim de permitir às/aos cidadã(o)s o exercício dos seus direitos ao abrigo do mesmo.⁸² Para concretizar o direito das mulheres à igualdade de participação na vida pública e política, os Estados devem tomar todas as medidas apropriadas para assegurar às mulheres o direito de formar e aderir a associações em condições de igualdade com os homens,⁸³ tanto abolindo toda a discriminação de jure como adotando medidas especiais temporárias para combater a discriminação de facto.
59. As organizações da sociedade civil são intrinsecamente diferentes dos partidos políticos, cujo objetivo final é promover candidatas e candidatos que concorrerão a eleições com o objetivo de governar. Em consonância com isto, as associações não devem ser obrigadas a registar-se como partidos políticos e, inversamente, não lhes deve ser negado o registo como associações, porque realizam aquilo que as autoridades consideram ser atividades “políticas”.⁸⁴ A liberdade de associação proporciona aos indivíduos oportunidades únicas de expressarem as suas opiniões políticas, inclusive responsabilizando os governos, através de iniciativas de boa governação e do Estado de direito, tais como medidas anticorrupção, campanhas de direitos humanos, reformas institucionais e medidas semelhantes destinadas a reforçar a democracia.⁸⁵

⁸⁰ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 26.

⁸¹ CCPR/C/TKM/CO/2, para. 49.

⁸² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 26.

⁸³ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, arts. 2 (1) e 3; Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, art. 2 (2); e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, art. 7 (c).

⁸⁴ A/68/299, para. 44.

⁸⁵ *Ibid.*

Financiamento dos partidos políticos

A capacidade das associações, incluindo os partidos políticos, de acederem a recursos financeiros é um elemento integrante do direito à liberdade de associação e tem consequências de longo alcance no contexto das eleições.⁸⁶ O financiamento assegura que os partidos políticos possam funcionar no dia-a-dia, participar na arena política e representar uma pluralidade de pontos de vista, interesses e perspectivas, reforçando assim a democracia.⁸⁷ No entanto, o financiamento pode também ter efeitos perversos sobre o potencial democrático, exigindo uma regulamentação adequada. O Comité dos Direitos Humanos observou que limitações razoáveis às despesas de campanha podem ser justificadas em situações em que tal seja necessário para assegurar que a livre escolha do eleitorado não seja prejudicada ou o processo democrático distorcido por despesas desproporcionadas em nome de qualquer candidato ou partido.⁸⁸

O Relator Especial para os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação observou que o financiamento público dos partidos políticos era frequentemente utilizado como uma via para proporcionar igualdade de oportunidades a todos os partidos, incluindo os que representam grupos marginalizados, e garantir a participação competitiva de ideias e pontos de vista diversos. Assim, o Relator Especial concluiu que o financiamento público não deve ser utilizado para interferir com a independência de um partido e para promover ou criar uma dependência excessiva dos recursos do Estado.⁸⁹

O Relator Especial também observou que, de uma forma mais ampla, os recursos dos partidos devem ser diferenciados dos recursos públicos. Os recursos públicos não devem ser utilizados para inclinar o campo de jogo eleitoral a favor de um partido, em particular o partido em funções ou as/os suas/seus candidatas/os.⁹⁰ Este princípio estende-se à utilização de instituições estatais, tais como as forças policiais, o poder judicial, o Ministério Público, as agências de aplicação da lei e outras, que devem ser imparciais quando controlam ou limitam as atividades dos partidos políticos, talvez iniciando processos judiciais de motivação política contra candidatas e candidatos rivais, impedindo-os, de facto, de se envolverem em atividades de campanha.⁹¹

⁸⁶ *Ibid.*, para. 34.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 19.

⁸⁹ A/68/299, para. 35. Ver também Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) e a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Diretrizes sobre regulamentação de partidos políticos*, 2.ª ed. (Estrasburgo, 2010), paras. 176–177.

⁹⁰ A/68/299, para. 36.

⁹¹ *Ibid.*

O Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão observou que as finanças políticas eram uma preocupação fundamental ao proteger e promover a liberdade de opinião e de expressão nos processos eleitorais e políticos. A contenção das despesas de campanha e a criação de condições equitativas para os partidos políticos e candidatos são fundamentais para garantir que os cidadãos tenham acesso a um leque diversificado de opiniões e escolhas políticas. Ao mesmo tempo, a prestação de apoio financeiro a um partido político pode, por si só, ser um ato de expressão política. Por conseguinte, cada Estado deve encontrar um equilíbrio cuidadoso, refletindo os valores políticos e os quadros legais locais, ao mesmo tempo que se coaduna com as normas internacionais de direitos humanos. Isto exigiria, no mínimo, que os Estados assegurassem um controlo e supervisão independentes do financiamento político, e que fossem feitos todos os esforços para assegurar que o crime organizado ficasse barrado de utilizar o financiamento de campanhas eleitorais como meio de ganhar influência política.⁹²

(e) Liberdade de movimento

60. A liberdade de circulação é garantida pelo artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos,⁹³ que diz o seguinte:

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Artigo 12.º

1. Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente.
2. Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio.
3. Os direitos anteriormente mencionados não poderão ser objeto de restrições, salvo quando estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades de terceiros, que sejam compatíveis com os restantes direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país.

⁹² A/HRC/26/30, para. 65.

⁹³ Ver também Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 5 (d) (i).

61. A liberdade de circulação é importante nos processos eleitorais para assegurar que aqueles que têm direito a votar possam ter acesso físico às mesas de voto a fim de exercer esse direito. É também indispensável que as candidatas e os candidatos realizem as suas campanhas. Este direito também permite aos indivíduos participar em processos eleitorais (por exemplo, inscrever-se para votar, participar em atividades de informação eleitoral, etc.) sem restrições ilegais, discriminatórias ou irrazoáveis. Artigo 12.º (3) permite as mesmas limitações que as relacionadas com os direitos à liberdade de expressão e informação, reunião e associação pacífica (segurança nacional, segurança pública, ordem pública (*ordre public*), proteção da saúde ou moral pública ou a proteção dos direitos e liberdades de terceiros). O Comité dos Direitos Humanos esclareceu que não é suficiente que as restrições sirvam os fins permitidos; devem também ser necessárias para as proteger e proporcionais aos interesses que pretendem proteger.⁹⁴ Por exemplo, os Estados não devem interferir indevidamente nas atividades dos partidos políticos da oposição, restringindo a liberdade de circulação dos seus membros.⁹⁵ Os Estados devem também tomar medidas positivas para ultrapassar os impedimentos à liberdade de circulação que impedem as pessoas com direito a voto de exercerem eficazmente os seus direitos.⁹⁶ Isto inclui a garantia de que os procedimentos e facilidades de votação são acessíveis às pessoas com deficiência.⁹⁷

(f) Direito à segurança e à ausência de intimidações

62. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 3) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (arts. 6 e 9) protegem o direito à vida, liberdade e segurança da pessoa, que pode ser relevante em contextos eleitorais quando surgem tensões.⁹⁸ Das disposições relevantes do Pacto consta o seguinte:

⁹⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 27 (1999), para. 14.

⁹⁵ CCPR/CO/80/UGA, para. 22.

⁹⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12.

⁹⁷ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29 (a) (i).

⁹⁸ Ver também Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 35 (2014), para. 9.

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Artigo 6.º(1)

O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito está protegido por lei. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida.

Artigo 9.º(1)

Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser submetido a detenção ou prisão arbitrárias. Ninguém poderá ser privado da sua liberdade, exceto pelos motivos fixados por lei e de acordo com os procedimentos nela estabelecidos.

63. A violência relacionada com eleições, incluindo a violência sexual,⁹⁹ pode ocorrer durante as várias fases de um processo eleitoral (isto é, pré-eleitoral, no(s) dia(s) de eleições ou pós-eleitoral). Defensoras e defensores dos direitos humanos, jornalistas, trabalhadores dos media e outros representantes da sociedade civil e, em alguns países, ativistas políticos, em particular membros da oposição, correm maior risco de serem vítimas de violações dos direitos humanos. Como declarado pelo Relator Especial para execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, as execuções relacionadas com as eleições violam não só o direito à vida, mas também o direito de participar no processo democrático.¹⁰⁰ Da mesma forma, o Relator Especial para a violência contra as mulheres, suas causas e consequências recordou que a violência contra as mulheres nas eleições continua a ser um obstáculo importante à realização do direito das mulheres a participarem na vida política e pública.¹⁰¹
64. O Comité dos Direitos Humanos considerou que qualquer interferência abusiva no recenseamento ou na votação, bem como intimidação ou coação do eleitorado, deve ser proibida pelas leis penais e essas leis devem ser estritamente aplicadas.¹⁰² O Comité também recordou que os Estados Partes têm a obrigação, nos termos do artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de garantir a segurança de todos os indivíduos no contexto das

⁹⁹ Ver ACNUDH, UN Mulheres e Médicos para os Direitos Humanos, “Quebrar os ciclos de violência: lacunas na prevenção e resposta à violência sexual relacionada com eleições” (2019).

¹⁰⁰ A/HRC/14/24/Add.7, para. 2. O Relator Especial define “assassinios relacionados com eleições” como incluindo “assassinios”: a) concebidas para influenciar ou impedir tentativas de influenciar um resultado eleitoral; b) que surgem no contexto de processos eleitorais; ou c) que procuram promover ou dificultar a atividade relacionada com eleições”. (ibid., para. 11).

¹⁰¹ A/73/301, para. 32.

¹⁰² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 11.

eleições, para que possam exercer o seu direito de voto.¹⁰³ Por seu lado, as orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos preveem que “os Estados devem tomar medidas para proteger a segurança das candidatas e dos candidatos, particularmente as mulheres candidatas, que estão em risco de violência e intimidação, incluindo a violência baseada no género, durante o processo eleitoral.”¹⁰⁴ O Comité dos Direitos Humanos solicitou aos Estados que garantissem a segurança e a participação de todas/os as/os candidatas/os nas eleições, incluindo os membros dos partidos da oposição.¹⁰⁵

Violência baseada no género no contexto de eleições¹⁰⁶

A violência contra as mulheres em contextos eleitorais continua a ser um grande obstáculo à realização do seu direito de participação na vida pública e política. A violência baseada no género nas eleições constitui uma violação dos direitos humanos, impede as mulheres de exercerem os seus direitos políticos e afeta assim negativamente a sociedade no seu conjunto, uma vez que as mulheres estão sub-representadas em todos os níveis de tomada de decisão política.

Embora a violência contra as mulheres na política não se limite ao contexto das eleições, a realização de uma eleição pode levar a que as questões existentes sejam amplificadas e mais visíveis, tendo os seus resultados um impacto negativo na participação das mulheres em todos os aspectos de um processo eleitoral, quer como candidatas, ativistas, eleitoras, funcionárias eleitorais ou jornalistas. A violência contra as mulheres em contextos eleitorais pode manifestar-se de diferentes formas ao longo das várias fases do processo, quer se trate da inscrição e votação, da candidatura às eleições e da campanha política, do anúncio dos resultados ou da formação do governo. Como resultado, menos mulheres podem participar nas eleições como candidatas, ativistas políticas, eleitoras ou membros da administração eleitoral.

A violência eleitoral tem um impacto desproporcionado sobre as mulheres e difere do que é vivido pelos homens. A violência baseada no género contra as mulheres nas eleições pode também consistir em ameaças à sua segurança pessoal ou à dos seus entes queridos. Além disso, as mulheres podem enfrentar a violência das suas próprias famílias e comunidades. Os riscos são mais elevados para as mulheres de comunidades marginalizadas. Em alguns locais, normas e discriminação culturais e patriarcais nocivas são fatores de risco, que podem impedir as mulheres de

¹⁰³ CCPR/C/BGD/CO/1, paras. 29–30.

¹⁰⁴ Para. 37.

¹⁰⁵ CCPR/C/COD/CO/4, para. 48; e CCPR/C/HND/CO/2, para. 45 (a).

¹⁰⁶ Ver A/73/301. Ver também UN Mulheres e ACNUDH, *Violência contra as Mulheres na Política: Relatório e Recomendações da Reunião do Grupo de Peritos*, 8–9 março 2018, Nova Iorque (2018); PNUD e UN Mulheres, *Prevenção da Violência contra as Mulheres nas Eleições: Um Guia de Programação* (2017); e A/HRC/23/50.

participar nas eleições. Os meios para desencorajar a participação das mulheres incluem violência psicológica, tais como ameaças ou difamação, ou violência física ou sexual. As mulheres na vida política e pública são também regularmente vítimas de violência facilitada pela tecnologia, especialmente nas redes sociais.

Os Estados têm obrigações de diligência devida para prevenir, investigar e punir atos de violência contra as mulheres na política, quer sejam perpetrados por atores estatais ou não estatais. À luz deste facto, o Relator Especial para a violência contra as mulheres, suas causas e consequências recomendou que os Estados adoptassem e implementassem legislação que proíba e criminalize a violência contra as mulheres na política ou incorporassem disposições adequadas nas leis existentes sobre a eliminação da violência contra as mulheres, incluindo a violência em linha ou a violência facilitada pelas TIC, consistente com as normas internacionais e regionais de direitos humanos. O Relator Especial recomendou que os Estados reforçassem a capacidade de todas as instituições do Estado, incluindo parlamentos e órgãos eleitorais, para garantir que as mulheres possam trabalhar em segurança, livres de violência baseada no género, e fortalecessem os mecanismos de queixa e protocolos de resposta dentro dessas instituições e partidos políticos, em conformidade com as normas internacionais e regionais. Além disso, o Relator Especial recomendou que os Estados estabelecessem mecanismos de acesso à justiça e medidas de reparação para as mulheres vítimas de violência na política, incluindo a indemnização das vítimas ou a reintegração das que foram forçadas a demitir-se de cargos públicos devido à violência.¹⁰⁷

A recolha e monitorização de dados sobre a violência contra as mulheres, incluindo sobre o feminicídio, na política nacional e a análise destes dados é central para a conceção de estratégias de prevenção. Foram feitos esforços para documentar, prevenir e, em última análise, eliminar a violência baseada no género em contextos eleitorais, nomeadamente através da recolha de dados e da denúncia de violações dos direitos humanos, nomeadamente pelo Relator Especial para a violência contra as mulheres, suas causas e consequências¹⁰⁸ e pela ONU Mulheres. Programas de observação eleitoral e de monitorização da violência, tanto a nível internacional como doméstico, proporcionam oportunidades chave para a recolha de informação sobre a violência contra as mulheres nas eleições. Várias organizações internacionais desenvolveram também ferramentas para combater a violência contra as mulheres na política.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Para recomendações adicionais, ver o relatório do Relator Especial para a violência contra as mulheres na política (A/73/301), para. 83.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Ver UN Mulheres e ACNUDH, *Violência contra as mulheres na política*; e PNUD e UN Mulheres, *A Prevenção da Violência contra as Mulheres nas Eleições*.

(g) Direito a um julgamento justo e a um recurso efetivo

65. O direito a um recurso efetivo (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 8; e Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 2 (3) (a)) e o direito a um julgamento justo (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 10; e Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 14) são fundamentais para a proteção de todos os outros direitos humanos, incluindo os direitos que constituem pré-requisitos acima mencionados. Por conseguinte, são essenciais tanto durante como entre períodos eleitorais. Além disso, é necessário garantir os direitos a um recurso efetivo e a um julgamento justo para assegurar vias eficazes através das quais as pessoas possam expressar objeções e queixas relativamente ao processo eleitoral. As disposições relevantes do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos rezam assim:

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

Artigo 2.º (3) (a)

Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a garantir que:

- (a) Toda a pessoa cujos direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados terá meios efetivos de recurso, mesmo que essa violação tenha sido cometida por pessoas que atuavam no exercício das suas funções oficiais;

Artigo 14.º (1)

Todas as pessoas são iguais perante os tribunais. Toda a pessoa terá direito a ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, segundo a lei, independente e imparcial, na determinação dos fundamentos de qualquer acusação de carácter penal contra ela formulada ou para a determinação dos seus direitos ou obrigações de carácter civil...

66. O direito a um recurso efetivo exige que os Estados garantam o acesso dos indivíduos a tribunais independentes e imparciais, mecanismos administrativos ou outras autoridades competentes. Além disso, o direito a um recurso efetivo inclui um direito a reparação¹¹⁰ pelos danos sofridos como resultado de uma violação dos direitos humanos. No seu comentário geral n.º 25 (1996), o Comité dos Direitos Humanos considerou

¹¹⁰ A reparação pode assumir a forma de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. Ver Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito à Reparação e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário.

que deveria haver “acesso à revisão judicial ou outro processo equivalente, para que o eleitorado tenha confiança na segurança do escrutínio e na contagem dos votos” (para. 20). Além disso, o Comitê encorajou os Estados Partes a assegurar o acesso universal aos procedimentos de reclamação e vias de recurso eficazes no caso de resultados eleitorais contestados.¹¹¹ Como parte do seu dever de proporcionar vias de recurso e reparação eficazes, os Estados Partes têm a obrigação de tomar medidas para evitar a reincidência de violações, incluindo a garantia de que o quadro regulamentar dos processos eleitorais está em conformidade com o artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹¹² e não impõe restrições irrazoáveis à participação cívica.¹¹³

67. A exigência de competência, independência e imparcialidade de um tribunal no sentido do artigo 14.º (1) do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é um direito absoluto que não está sujeito a quaisquer exceções.¹¹⁴ A noção de “tribunal” designa um órgão, independentemente da sua denominação, que é estabelecido por lei, é independente do poder executivo e legislativo ou goza de independência judicial na decisão de questões jurídicas.¹¹⁵ Portanto, tal pode estender-se aos órgãos de gestão eleitoral, que devem observar estes critérios no desempenho de funções de resolução de disputas eleitorais.¹¹⁶ Um aspecto importante de um julgamento justo é a sua celeridade,¹¹⁷ o que é importante em prazos eleitorais apertados. A este respeito, o Comitê dos Direitos Humanos considerou que os procedimentos judiciais que foram politicamente motivados e instituídos para impedir um candidato de concorrer a um cargo presidencial violaram o direito a um julgamento justo e o direito à participação política.¹¹⁸ Finalmente, os mecanismos de responsabilização devem ser sensíveis ao género para assegurar o direito de acesso à justiça das mulheres.¹¹⁹

¹¹¹ CCPR/C/MDG/CO/4, paras. 53–54.

¹¹² *Delgado Burgoa v. Plurinational State of Bolivia*, para. 13.

¹¹³ *Staderini and De Lucia v. Italy*, para. 11.

¹¹⁴ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 32 (2007), para. 19.

¹¹⁵ *Ibid.*, para. 18.

¹¹⁶ *Katashynskiy v. Ukraine* (CCPR/C/123/D/2250/2013), para. 7.2.

¹¹⁷ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 32 (2007), para. 27.

¹¹⁸ *Nasheed v. Maldives*, paras. 8.3–8.6.

¹¹⁹ Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 33 (2015).

(h) Direito à educação

68. A educação é simultaneamente um direito humano em si e um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos, incluindo o direito à participação política.¹²⁰ A educação permite que todas as pessoas participem efetivamente numa sociedade livre.¹²¹ Para respeitar, proteger e cumprir o direito à educação, os Estados devem assegurar a educação em todas as suas formas e a todos os níveis apresentar as seguintes características inter-relacionadas e essenciais: (a) disponibilidade de instituições e programas educacionais em funcionamento; (b) acessibilidade da educação a todos, sem discriminação; (c) aceitabilidade da forma e substância; e (d) adaptabilidade às necessidades das sociedades e comunidades em mudança.¹²²
69. Através da educação, os Estados devem capacitar os titulares de direitos a exercer efetivamente o direito de participação nos assuntos públicos. A orientação das Nações Unidas recomenda que os programas de educação cívica sejam desenvolvidos e implementados como parte integrante dos currículos escolares, tanto em instituições públicas como privadas.¹²³ Tais programas devem ter como objetivo capacitar os titulares de direitos, promovendo uma cultura de participação e construindo agências no seio das comunidades locais. Tais programas deveriam também incluir o conhecimento dos direitos humanos, a importância da participação para a sociedade, e uma compreensão do sistema eleitoral e político e das várias oportunidades de participação, incluindo os quadros legislativo, político e institucional disponíveis.¹²⁴ De acordo com os princípios de acessibilidade e adaptabilidade, é importante que os programas de educação cívica sejam proporcionados a indivíduos e grupos que são marginalizados ou discriminados e tenham em conta desafios específicos, tais como o analfabetismo e as barreiras linguísticas e culturais, a fim de os capacitar a serem participantes ativos na vida pública.¹²⁵

3. Grupos sociais específicos e medidas especiais

70. Os Estados têm a obrigação de garantir a proteção contra a discriminação e a igualdade de acesso à participação política das mulheres e outros grupos sociais que enfrentam desafios específicos, incluindo (mas não limitados a)

¹²⁰ Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, comentário geral N.º 13 (1999), para. 1.

¹²¹ *Ibid.*, para. 4. Ver também a Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Direitos Humanos (Resolução da Assembleia Geral 66/137).

¹²² Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, comentário geral N.º 13 (1999), para. 6.

¹²³ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 24.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

minorias e povos indígenas, pessoas com deficiência, jovens, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e pessoas intersexuais, pessoas que vivem na pobreza e pessoas deslocadas internamente.

71. Em particular, os Estados têm a obrigação de garantir que as mulheres, bem como os homens, gozem de igualdade de acesso à participação política, com vista a assegurar a igualdade de representação na vida política e pública.¹²⁶ Os direitos de participação devem ser gozados pelas mulheres, tanto de jure como de facto.¹²⁷ Esta obrigação exige que os Estados adotem medidas legais a todos os níveis: constitucional, legislativo e judicial.¹²⁸ Tais medidas incluem a adoção de medidas especiais temporárias, incluindo quotas necessárias para alcançar a igualdade entre homens e mulheres na vida política e pública, a fim de fazer face às desvantagens estruturais subjacentes das mulheres.¹²⁹
72. O Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres salientou estratégias temporárias eficazes para alcançar a igualdade de participação, incluindo uma vasta gama de medidas como o recrutamento, assistência financeira e formação de mulheres candidatas, a alteração dos procedimentos eleitorais e o desenvolvimento de campanhas orientadas para a igualdade de participação.¹³⁰ As boas práticas dos Estados incluem a exigência legislativa, e de preferência constitucional, de que os partidos políticos coloquem mulheres em posições realistas para as eleições, apliquem quotas e garantam a rotação do poder, a responsabilização e a participação paritária entre mulheres e homens nos seus conselhos de administração e condicionem o financiamento dos partidos políticos à integração de mulheres em posições realistas nas suas listas de candidatas e candidatos.¹³¹ Os Estados devem também abordar qualquer indicação de estagnação e segregação no progresso para a paridade, concebendo e implementando estratégias inovadoras para ultrapassar barreiras específicas e reforçando a capacidade de acompanhar de forma consistente e regular o progresso a todos os níveis da tomada de decisões em todo o espectro de instituições da vida pública e política.¹³² Também central é a criação de condições para o reconhecimento e aceitação pública das mulheres em posições de liderança e tomada de decisão através de campanhas públicas e programas educacionais

¹²⁶ Ver, *inter alia*, CCPR/C/SLV/CO/7, para. 12; e CCPR/C/LBN/CO/3, para. 18. Ver também CEDAW/C/PAK/CO/4, paras. 25–26, sobre a privação forçada de direitos das mulheres e fatores que impedem e desencorajam a participação das mulheres nas eleições como eleitoras e como candidatas. Ver também A/57/38(SUPP), paras. 402– 403, sobre a baixa taxa de inscrição de mulheres como eleitoras e a sua representação reduzida nas listas eleitorais no lémen.

¹²⁷ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 23 (1997), para. 18.

¹²⁸ A/HRC/23/50, paras. 77 e 97.

¹²⁹ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, arts. 4, 7 e 8. Ver também Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 25 (2004) e recomendação geral N.º 23 (1997), para. 18; e A/HRC/23/50, para. 38.

¹³⁰ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 23 (1997).

¹³¹ A/HRC/23/50, para. 76.

¹³² *Ibid.*, para. 97.

que respondam a contextos multiculturais. Isto inclui fornecer uma imagem positiva de mulheres diversas, incluindo mulheres de minorias, mulheres indígenas, mulheres com deficiências e outras mulheres historicamente marginalizadas, em posições de liderança e tomada de decisão.¹³³

73. No que respeita a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e pessoas intersexuais, é de notar que todas as pessoas, independentemente da sua orientação sexual, identidade de género ou características sexuais, têm direito a usufruir da proteção do direito internacional dos direitos humanos, inclusive no que respeita ao direito à participação política. As pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais enfrentam por vezes barreiras específicas e podem sofrer violações dos direitos humanos no contexto de eleições com base na sua orientação sexual, identidade de género ou características sexuais. As violações podem incluir ataques homofóbicos, transfóbicos ou bifóbicos e violência, discriminação na lei ou na prática ou não reconhecimento do género autodeterminado de pessoas transgénero.¹³⁴ Os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas confirmaram que a orientação sexual, identidade de género e características sexuais estão incluídas entre os motivos proibidos de discriminação ao abrigo da legislação internacional de direitos humanos.¹³⁵
74. No que diz respeito às minorias, os Estados também têm a obrigação de garantir o pleno gozo dos seus direitos de participação, incluindo a proteção contra a discriminação.¹³⁶ Para o efeito, os Estados devem adotar um quadro eleitoral que garanta o gozo igual do direito à participação política independentemente do estatuto de minoria, e eliminar as disposições que discriminam cidadã(o)s de certos grupos minoritários, impedindo-os de participar plenamente nas eleições.¹³⁷

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ver A/HRC/29/23.

¹³⁵ Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, comentário geral N.º 20 (2009), para. 32; CCPR/C/TUN/CO/6, para. 16; CCPR/C/SEN/CO/5, para. 11; CCPR/C/VNM/CO/3, para. 14; e Comité dos Direitos Humanos, *Toonen v. Australia*, comunicação N.º 488/1992. Ver também A/HRC/35/36, para. 20.

¹³⁶ CCPR/C/THA/CO/2, para. 44; e CCPR/C/FRA/CO/5, paras. 13–14.

¹³⁷ Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 25; e Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, art. 2 (2) e (3). A ligação entre os direitos das pessoas pertencentes a minorias e o direito de participar nos assuntos públicos é ainda reforçada pelo artigo 27.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, que reconhece explicitamente os direitos das minorias. Ver também CCPR/C/BIH/CO/3, para. 12; CCPR/C/ALB/CO/2, para. 23, sobre a garantia de que todos os ciganos tenham bilhetes de identidade, de modo a facilitar o seu direito de voto; CCPR/C/HUN/CO/5, para. 21 (“o Estado deve adotar medidas para colmatar as lacunas do recenseamento eleitoral das minorias”); e CERD/C/IND/CO/19, para. 17 (“muitos Dalits não estão incluídos nos cadernos eleitorais ou o direito de voto é-lhes negado de outro modo”).

Participação política das minorias e dos povos indígenas

Normas e padrões internacionais de direitos humanos protegem o direito das minorias de participar na condução dos assuntos públicos.¹³⁸ Disposições específicas abordam os direitos de participação das minorias de que também fazem parte os povos indígenas, incluindo o direito à autodeterminação e o direito ao consentimento livre, prévio e informado sobre questões que as afetam.¹³⁹ Nesta base, o Comitê dos Direitos Humanos referiu que a participação de uma minoria ou comunidade indígena no processo de tomada de decisões deve ser efetiva, o que exige não uma mera consulta, mas o consentimento livre, prévio e informado dos membros da comunidade.¹⁴⁰ Além disso, o Comitê também referiu que o gozo dos direitos das minorias pode exigir medidas legais positivas de proteção e medidas para assegurar a participação efetiva dos membros das comunidades minoritárias nas decisões que os afetam.¹⁴¹ Por conseguinte, qualquer mecanismo de participação deve ser genuíno e inclusivo e os processos de consulta devem incluir uma ampla participação por parte da comunidade minoritária.

Contudo, as pessoas pertencentes a grupos minoritários e indígenas são frequentemente excluídas da participação política e sub-representadas na vida política.¹⁴² Para remediar esta situação, foram concebidas em vários países disposições institucionais diferentes para assegurar a participação efetiva de pessoas pertencentes a grupos minoritários na vida política. A medida em que a conceção de um sistema eleitoral pode ter um impacto na participação e representação das minorias depende consideravelmente do contexto específico do país. No entanto, várias medidas podem ser consideradas, tais como um sistema de representação proporcional para assegurar a representação de diversos partidos políticos em proporção à sua popularidade, a introdução de requisitos de limiares mais baixos para partidos políticos minoritários, a reserva de lugares para minorias, uma avaliação dos efeitos dos processos de seleção de candidatas e candidatos a partidos políticos na participação de minorias e a delimitação dos limites dos distritos eleitorais.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas sublinhou que os povos indígenas também têm o direito de manter e reforçar

¹³⁸ Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, art. 2. Ver anexo I abaixo.

¹³⁹ Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, arts. 3 e 41. Ver também CCPR/C/NOR/CO/7, para. 37 (b); e E/C.12/AUS/CO/5, para. 16 (e).

¹⁴⁰ *Poma Poma v. Peru* [CCPR/C/95/D/1457/2006], para. 7.6. Ver também A/HRC/39/62.

¹⁴¹ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 23 (1994), para. 7.

¹⁴² PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming* [Minorias Marginalizadas na Programação do Desenvolvimento] (Nova Iorque, 2010), p. 24.

as suas distintas instituições políticas, jurídicas, económicas, sociais e culturais, mantendo o seu direito de participar plenamente, se assim o desejarem, na vida política, económica, social e cultural do Estado.¹⁴³

75. Do mesmo modo, o Comité dos Direitos Humanos considerou que os Estados têm a obrigação de assegurar que as pessoas com deficiência não sejam discriminadas com base nas suas deficiências reais ou perceptíveis, independentemente da deficiência intelectual, mental, física ou sensorial, e que lhes seja prestado o apoio necessário para exercerem na prática todos os direitos previstos no artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.¹⁴⁴ O artigo 29.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência exige que os Estados Partes assegurem que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública numa base de igualdade com outros, inclusive garantindo o seu direito de voto e de candidatura às eleições. O artigo 29.º não prevê quaisquer restrições razoáveis, nem permite qualquer exceção para qualquer grupo de pessoas portadoras de deficiência. Por conseguinte, a exclusão do direito de voto com base numa deficiência psicossocial ou intelectual percebida ou real, incluindo uma restrição que corresponda a uma avaliação individualizada, constitui uma discriminação com base na deficiência.¹⁴⁵ As orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos preveem que os Estados devem assegurar que todas as pessoas com deficiência, especialmente aquelas com deficiência intelectual ou psicossocial, possam exercer o seu direito de voto.¹⁴⁶ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência recomenda que a acessibilidade e o alojamento razoável para as pessoas com deficiência sejam providenciados em todas as fases do ciclo eleitoral para facilitar o exercício do direito de voto em pessoa ou através de um assistente escolhido.¹⁴⁷ Para tal, os Estados têm um dever ex ante de assegurar a acessibilidade, o que significa que

¹⁴³ Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, art. 5.

¹⁴⁴ Comité dos Direitos Humanos, *Ignatane v. Letónia*, comunicação N.º 884/1999, para. 7.4. Ver também, *inter alia*, CCPR/C/BGR/CO/4, para. 18; CCPR/C/LTU/CO/4, para. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, para. 27; e CCPR/C/AUS/CO/6, para. 48.

¹⁴⁵ *Bujdosó et al. v. Hungary* (CRPD/C/10/D/4/2011), para. 9.4. Ver também Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 1 (2014), para. 48. O Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência também considera que “ninguém deve ser restringido, nem na lei nem na prática, no gozo dos direitos políticos com base na deficiência”. (A/HRC/31/62, para. 19).

¹⁴⁶ Para. 38.

¹⁴⁷ CRPD/C/GBR/CO/1, para. 61.

devem assegurar a acessibilidade antes de receberem um pedido individual para entrar ou utilizar um local ou serviço.¹⁴⁸ Processos de votação inacessíveis dificultam a participação de pessoas com deficiência nas eleições. A negação ou restrição da capacidade jurídica frequentemente desencadeia uma negação de direitos políticos, especialmente do direito de voto, a certas pessoas com deficiência.¹⁴⁹ O relatório do Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência salientou que os Estados devem eliminar, na lei e na prática, todas as negações ou restrições da capacidade jurídica das pessoas com deficiência no exercício destes direitos.¹⁵⁰

76. Por seu lado, o Fórum sobre Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, mandatado pelo Conselho dos Direitos Humanos,¹⁵¹ recomenda que a participação política dos jovens,¹⁵² um grupo largamente sub-representado na vida política, deve ser assegurada sem discriminação, com especial atenção para os jovens com deficiência, jovens mulheres e raparigas e jovens defensoras e defensores dos direitos humanos.¹⁵³ No que respeita às pessoas que vivem na pobreza, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais considera que a mera realização de eleições não é suficiente para assegurar que elas gozem do seu direito de participar nas decisões chave que afetam as suas vidas e salienta que os processos participativos devem ser informados por dados fiáveis e desagregados e concebidos e implementados por funcionários devidamente formados.¹⁵⁴
77. As normas internacionais permitem medidas especiais temporárias a fim de corrigir a discriminação passada e promover a participação política de grupos que enfrentam desigualdades estruturais. Esses grupos incluem mulheres, minorias, pessoas com deficiência e pessoas que vivem em zonas rurais ou

¹⁴⁸ Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 2 (2014). Ver também *Given v. Australia* (CRPD/C/19/D/19/2014), para. 8.5.

¹⁴⁹ Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 1 (2014), para. 48.

¹⁵⁰ A/HRC/37/56, para. 25.

¹⁵¹ Na sua resolução 28/14, adotada em 26 de março de 2015, o Conselho dos Direitos Humanos decidiu criar um fórum sobre direitos humanos, democracia e Estado de Direito. O objetivo do Fórum é “proporcionar uma plataforma para promover o diálogo e a cooperação sobre questões relativas à relação entre estas áreas” e “identificar e analisar as melhores práticas, desafios e oportunidades para os Estados nos seus esforços para assegurar o respeito pelos direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito”. (ibid., para. 1).

¹⁵² A maioria das entidades das Nações Unidas, incluindo a Assembleia Geral, define a juventude (ou jovens) como o segmento populacional entre os 15 e 24 anos de idade.

¹⁵³ A/HRC/34/46, paras. 21–30. Ver também PNUD, *Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide* [Melhoria da participação política dos jovens ao longo de todo o ciclo eleitoral: Um Guia de Boas Práticas] (2013).

¹⁵⁴ E/C.12/2001/10, para. 12.

remotas.¹⁵⁵ O Comitê dos Direitos Humanos esclareceu que “nem toda a diferenciação constitui discriminação se for baseada em critérios objetivos e razoáveis e a finalidade pretendida for legítima nos termos do Pacto”.¹⁵⁶ Da mesma forma, o artigo 4.º (1) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres prevê a adoção de “medidas especiais temporárias” destinadas a acelerar a igualdade de facto entre homens e mulheres.¹⁵⁷ Além disso, o artigo 5.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência permite “medidas específicas” para pessoas com deficiência que podem ser temporárias ou permanentes e que visam corrigir a discriminação estrutural.¹⁵⁸ As medidas especiais temporárias incluem uma grande variedade de instrumentos legislativos, executivos, administrativos e outros instrumentos, políticas e práticas reguladoras, tais como tratamento preferencial e quotas.¹⁵⁹

Participação política das pessoas deslocadas internamente

As pessoas deslocadas internamente enfrentam frequentemente barreiras para exercer o seu direito de participar na condução dos assuntos públicos, de votar e de ser eleitas. Como a participação política dos cidadãos e residentes é frequentemente regulada de acordo com a sua localização, os indivíduos enfrentam obstáculos à participação política no contexto da deslocação interna. Questões relacionadas com a identificação, incluindo a falta de documentação, documentos destruídos, perdidos ou confiscados, restrições à circulação, insegurança, requisitos de residência restritivos para o recenseamento eleitoral, a falta de um quadro legal inclusivo e a falta de informação atempada e de disposições adequadas colocam obstáculos à participação de pessoas deslocadas internamente nas eleições. Por outro lado, as disputas eleitorais e a exclusão da participação política podem também ser a causa de deslocação interna ou dificultar o regresso, a integração local ou a instalação de pessoas deslocadas internamente noutras locais do país.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 1 (4); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, art. 4 (1); Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 5 (4); e CERD/C/64/CO/5, para. 17. Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 31.

¹⁵⁶ *Gillot et al. v. France* (CCPR/C/75/D/932/2000), para. 13.5.

¹⁵⁷ Ver também Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 25 (2004) e recomendação geral N.º 23 (1997), para. 15.

¹⁵⁸ Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 6 (2018), para. 28.

¹⁵⁹ Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 25 (2004), para. 22.

¹⁶⁰ Ver, por exemplo, o relatório do Global Protection Cluster e do Carter Center, “Public and political participation of internally displaced persons”, no qual são resumidas apresentações e discussões durante uma mesa-redonda realizada em Amã em outubro de 2018. Disponível em www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Public-and-Political-Participation-of-IDPs.pdf.

Como recordado pelo Relator Especial para os direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, as pessoas deslocadas internamente não perdem o seu direito de participar porque tiveram de abandonar as suas casas, e devem ser tomadas medidas para proteger esses direitos durante a deslocação.¹⁶¹ Os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos estabelecem que as pessoas deslocadas internamente gozarão, em plena igualdade, dos mesmos direitos e liberdades ao abrigo da legislação nacional e interna que as outras pessoas no seu país e não serão discriminadas no gozo de quaisquer direitos e liberdades com base no facto de serem pessoas deslocadas internamente (princípio 1). O princípio 22 estabelece que as pessoas deslocadas internamente, quer vivam ou não em campos, não serão discriminadas como resultado da sua deslocação no gozo do seu direito de voto e de participação nos assuntos governamentais e públicos, incluindo o direito de ter acesso aos meios necessários para exercer esse direito. Também relevante para a participação eleitoral, o princípio 20 aborda a emissão de documentação para pessoas deslocadas internamente necessária para o gozo e exercício dos seus direitos legais, em particular a emissão de novos documentos ou a substituição de documentos perdidos durante a deslocação.

4. Estados de emergência

78. A realização de eleições durante ou no rescaldo de uma emergência pública traz desafios, uma vez que alguns direitos fundamentais podem ser cerceados. O Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos prevê critérios rigorosos ao abrigo dos quais os direitos humanos podem ser restringidos ou derogados. O artigo 4.º estipula o seguinte:

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

Artigo 4.º

1. Em situações excepcionais de perigo para a nação, declaradas oficialmente, os Estados-Signatários do presente Pacto poderão adotar disposições, nos limites estritamente exigidos pela situação, que suspendam as obrigações contraídas em virtude deste Pacto, sempre que tais disposições não sejam incompatíveis com as restantes obrigações que lhes impõe o direito internacional e não contenham nenhuma discriminação fundamentada unicamente em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

¹⁶¹ A/72/202, para. 17.

2. A disposição anterior não autoriza qualquer suspensão dos artigos 6º., 7º., 8º. (parágrafos 1 e 2), 11., 15., 16. e 18..
 3. Qualquer Estado-Signatário do presente Pacto que faça uso do direito de suspensão deverá informar imediatamente os restantes Estados-Signatários no presente Pacto, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, das disposições cuja aplicação tenha suspenso e dos motivos que tenham suscitado a suspensão. Far-se-á uma nova comunicação pela mesma via na data em que seja dada por terminada essa suspensão.
79. Os períodos de transição democrática seguem-se frequentemente a situações de emergência nacional, tanto declaradas como de facto. A legislação de emergência ou outra legislação excepcional que restrinja ou derogue os direitos fundamentais será geralmente inconsistente com a realização de eleições livres. Os Estados que se preparam para eleições devem rever cuidadosamente o impacto de tal legislação no processo eleitoral e considerar a revogação ou suspensão das medidas de emergência.
80. O direito internacional dos direitos humanos reconhece que podem ser necessárias medidas extraordinárias em tempos de emergência pública. Limitações a certos direitos, tais como a liberdade de circulação, liberdade de expressão ou liberdade de reunião pacífica, podem ser permitidas desde que cumpram os requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade e não discriminação. Quando as limitações proporcionadas não forem suficientes, é permitida a derrogação ou suspensão de certos direitos, na sequência da declaração do estado de emergência.
81. O estado de emergência só deve ser declarado de acordo com a lei e autorizado apenas em caso de emergência pública que ameace a vida da nação, onde as medidas compatíveis com a Constituição e as leis em vigor sejam manifestamente inadequadas para resolver a situação. Em todos os casos, os Estados devem adotar legislação que defina cuidadosa e claramente até que ponto a ordem constitucional pode ser alterada, em caso de uma situação de emergência.
82. Além disso, as normas e os padrões internacionais relevantes exigem que o estado de emergência seja oficialmente proclamado antes da aplicação de quaisquer medidas de derrogação.¹⁶² Quaisquer medidas deste tipo devem ser as estritamente impostas pelas exigências da situação. Este requisito diz respeito à duração, cobertura geográfica e base substantiva do estado de

¹⁶² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 29 (2001), para. 2. Ver também Siracusa Princípios sobre as Disposições de Limitação e Derrogação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, paras. 42-44.

emergência. As medidas não devem discriminar apenas com base na raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social e não devem ser inconsistentes com outros requisitos do direito internacional.

83. Vários direitos não podem ser objeto de qualquer derrogação ou suspensão, mesmo em caso de emergência.¹⁶³ Estes incluem o direito à vida, a proibição de tortura e maus tratos, a proibição de prisão por incapacidade de cumprir uma obrigação contratual, o princípio da legalidade no domínio do direito penal, o reconhecimento de todos como pessoa perante a lei, a liberdade de pensamento, consciência e religião e a proibição da pena de morte para os Estados Partes no Segundo Protocolo Opcional do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, com vista à abolição da pena de morte. O Comité dos Direitos Humanos comentou que a proibição de qualquer tipo de dissidência política não é compatível com as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos sobre os estados de emergência.¹⁶⁴

B. Eleições genuínas

84. Os *travaux préparatoires* do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos indicam que os autores do instrumento viram as “eleições genuínas” como compreendendo dois elementos amplos. O primeiro é processual e inclui as garantias de periodicidade, igualdade e universalidade do sufrágio e sigilo do escrutínio.¹⁶⁵ O segundo elemento é orientado para os resultados e define eleições genuínas como aquelas que refletem e dão efeito à livre expressão da vontade do povo¹⁶⁶ e onde o eleitorado tem um certo grau mínimo de influência política.¹⁶⁷ Nas palavras do Comité dos Direitos Humanos, “os resultados das eleições devem ser respeitados e implementados”.¹⁶⁸

¹⁶³ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 4 (2). Ver também Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 29 (2001), para. 7.

¹⁶⁴ Comité dos Direitos Humanos, Silva et al. v. Uruguay, comunicação N.º 34/1978, para. 8.4.

¹⁶⁵ Ver, por exemplo, A/C.3/SR.1096 e A/C.3/SR.1097.

¹⁶⁶ Ver A/C.3/SR.1096.

¹⁶⁷ William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights* [Comentário CCPR de Nowak: Pacto Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos Civis e Políticos], 3.º ed. (Kehl, Engel Verlag, 2019), p. 710.

¹⁶⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 19.

1. Periodicidade e calendário eleitoral

(a) Periodicidade

85. A exigência da realização periódica de eleições está expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21 (3)) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 25 (b)). Embora os instrumentos não estabeleçam um calendário específico de periodicidade, o Comité dos Direitos Humanos indicou que “as eleições devem realizar-se em intervalos não excessivamente longos e que garantam que a autoridade do governo continue a basear-se na livre expressão da vontade do eleitorado”,¹⁶⁹ que é a base da legitimidade governamental.
86. A importância desta disposição não deve ser minimizada. Eleições únicas (por exemplo, quando um país ganha a independência ou quando transita de um regime autoritário) não seriam suficientes para assegurar o respeito dos direitos humanos internacionais. Pelo contrário, esta disposição torna claro que é necessária uma ordem democrática sustentada que continuamente responda perante a vontade do povo.

(b) Adiamento de eleições

87. O adiamento de eleições agendadas pode ocorrer por várias razões. Quando necessário por uma emergência pública, pode ser permitido em certas circunstâncias limitadas, mas apenas se e na medida estritamente imposta pelas exigências da situação (ver parágrafos 78-83 acima sobre estados de emergência). Tais medidas extraordinárias devem respeitar todas as normas internacionais para tais derrogações e não devem ameaçar a própria democracia.¹⁷⁰ Qualquer decisão de adiar um ato eleitoral deve basear-se em amplas consultas e devem existir condições para promover e assegurar um diálogo inclusivo e chegar a um consenso político. A participação de grupos de oposição, bem como de mulheres e outros grupos tradicionalmente marginalizados, no diálogo deve ser assegurada.

(c) O calendário eleitoral

88. Um calendário eleitoral adequado e realista é importante para que cada fase do processo permita o exercício efetivo do direito de votar e ser eleito, bem como de todos os outros direitos que constituem pré-requisitos, assegurando um

¹⁶⁹ *Ibid.*, para. 9.

¹⁷⁰ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 4.

tempo adequado para esforços eficazes de campanha e informação pública, recenseamento eleitoral, educação do eleitorado e para que sejam tomadas as disposições administrativas, legais, de formação e logísticas necessárias. É importante que o calendário eleitoral seja divulgado como parte das atividades de informação cívica, no interesse da transparência e de assegurar a compreensão e a confiança do público no processo. É necessário um calendário eleitoral adequado e realista, tendo em conta a obrigação dos Estados de darem cumprimento aos direitos reconhecidos nos tratados internacionais de direitos humanos.¹⁷¹

2. Sufrágio universal e igual

89. As normas internacionais relevantes centram-se em quem deve ser autorizado a participar nas eleições. Por conseguinte, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (arts. 2 e 21 (3)) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (arts. 2 e 25 (b)) estabelecem que o sufrágio deve ser não discriminatório, igual e universal.

(a) Sufrágio universal

90. O sufrágio universal exige que seja garantido ao eleitorado o mais amplo leque razoável de direitos de participação. O Comité dos Direitos Humanos indicou que o exercício do direito de voto deve ser acessível a todas/os as/os cidadã(o)s adultas/os.¹⁷² O Comité também indicou que quaisquer condições aplicáveis ao exercício dos direitos protegidos pelo artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos devem ser baseadas em critérios objetivos e razoáveis. Por exemplo, o Comité indicou que pode ser razoável exigir uma idade mais elevada para a eleição ou nomeação para determinados cargos do que para o exercício do direito de voto¹⁷³ ou para fixar uma idade mínima para o direito de voto.¹⁷⁴ As restrições não razoáveis ao sufrágio universal incluem, mas não se limitam às baseadas em:

¹⁷¹ Ibid., art. 2 (2); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, art. 2 (e) e (f); Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 4 (a)-(c); e Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 1.

¹⁷² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 4.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid., para. 10.

- (a) Requisitos económicos, baseados nomeadamente na propriedade imobiliária;¹⁷⁵
- (b) Requisitos de residência excessivos;¹⁷⁶
- (c) Restrições ao exercício do voto por cidadã(o)s naturalizadas/os (por oposição a cidadã(o)s natos);¹⁷⁷
- (d) Requisitos linguísticos;¹⁷⁸
- (e) Requisitos educacionais;¹⁷⁹
- (f) Requisitos de literacia;¹⁸⁰
- (g) Filiação partidária;¹⁸¹
- (h) Limitações excessivas ao direito de voto de pessoas condenadas em processos penais;¹⁸²
- (i) Deficiência.¹⁸³

(b) Sufrágio igual

91. O sufrágio igual é a ideia geralmente expressa por “uma pessoa, um voto”. Na delimitação dos círculos eleitorais, devem ser envidados esforços para que os votos dos indivíduos, grupos ou áreas geográficas sejam igualmente ponderados à luz da norma internacional de igualdade de sufrágio.¹⁸⁴ Os procedimentos de recenseamento eleitoral e votação devem assegurar que os processos só permitam que cada pessoa tenha um voto. O voto em grupo, incluindo o voto em família e o voto por procuração, pode dificultar particularmente a participação igualitária das mulheres nas eleições. Em suma, cada voto deve ter o mesmo peso.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid., para. 11. Ver também CCPR/C/UZB/CO/4, para. 26 (requisito de longa permanência).

¹⁷⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 3. Ver também CCPR/C/KWT/CO/3, paras. 46-47.

¹⁷⁸ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 2. Ver também CCPR/C/UZB/CO/4, para. 26.

¹⁷⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 10.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid., para. 14. Ver também *Yevdokimov and Rezanov v. Russian Federation*, para. 7.5; CCPR/C/EST/CO/4, para. 34; CCPR/C/TKM/CO/2, para. 51; CCPR/C/GBR/CO/7, para. 25; e CCPR/C/KHM/CO/2, para. 26. Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 42.

¹⁸³ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29. Ver também Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 10; CCPR/C/LTU/CO/4, para. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, para. 27; e CCPR/C/AUS/CO/6, para. 48. Ver também *Bujdosó et al. v. Hungary*, para. 9.4; e CRPD/C/PER/CO/1, para. 45. Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 38.

¹⁸⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 21. Ver também CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, para. 7; CCPR/C/CHL/CO/5, para. 15; CEDAW/C/TJK/CO/3, para. 26 (votação familiar); e *Mátyus v. Slovakia* (CCPR/C/75/D/923/2000), paras. 9.2 e 10.

3. Escrutínio secreto

92. A exigência da realização de eleições por escrutínio secreto tem origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21 (3)). A obrigação de garantir o segredo do escrutínio também figura no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 25 (b)). Os Estados devem tomar medidas para garantir o requisito do segredo do voto durante as eleições, incluindo o voto por procuração, em situações em que tal sistema exista.¹⁸⁵ Este requisito implica que o eleitorado deve ser protegido de qualquer forma de coerção ou obrigação de revelar como pretende votar ou como votou, e de qualquer interferência ilegal ou arbitrária no processo de votação.¹⁸⁶ Além disso, o voto deve permanecer secreto em todas as fases do processo, incluindo durante a votação, a contagem e o apuramento dos resultados. Para assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer o direito de voto em pé de igualdade com os outros, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 29 (a) (ii)) permite a prestação de assistência na votação a pessoas com deficiência, estritamente por uma pessoa da sua escolha.

4. Efeitos genuínos

93. As eleições genuínas são aquelas que revelam e concretizam a vontade livremente expressa do povo e conseguem proporcionar uma inclusão genuína e uma representação eficaz para todos os diversos aspectos do público.¹⁸⁷ Para que o resultado seja aceite, as pessoas devem ter confiança de que reflete a sua vontade. As eleições têm de ser concebidas de modo a causar a transferência de poder para as candidatas e os candidatos prevaletentes, de acordo com uma fórmula pré-estabelecida e aceitável para o povo.
94. A transferência de poder para os eleitos tem de merecer o empenho tanto dos partidos no poder como dos opositores e ser objeto de disposições legais para a sua implementação. Por outras palavras, as eleições devem ser regidas apenas pelo Estado de Direito, e não pelo capricho do Governo existente ou de qualquer partido único. Além disso, as autoridades eleitas devem poder exercer o poder que lhes é conferido por lei.

¹⁸⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20.

¹⁸⁶ *Ibid.* Ver também *Given v. Australia*.

¹⁸⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 21.

5. Escolha real

95. As eleições genuínas também oferecem uma escolha real ao eleitorado. Embora tal não pressuponha qualquer sistema político em particular, o verdadeiro contributo popular deve ser acomodado institucionalmente. Tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos proíbem a discriminação com base na “opinião política ou outra” no gozo do direito de participar no governo, do direito de liberdade de associação e do direito de reunião. O pluralismo político é um elemento essencial para proporcionar uma escolha real ao eleitorado, e o Comité dos Direitos Humanos dá importância a isto na sua apreciação dos relatórios apresentados pelos Estados Partes no Pacto. Por exemplo, o Comité dos Direitos Humanos sustentou que os Estados Partes têm a obrigação de fomentar uma cultura de pluralismo político e assegurar um debate político genuinamente pluralista e não devem tentar excluir as candidatas e os candidatos da oposição dos processos eleitorais.¹⁸⁸ O Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão também sublinhou que os Estados devem promover a pluralidade e encorajar um processo político diversificado e pluralista que acolha bem as ideologias de todo o espectro político.¹⁸⁹
96. O pluralismo político também exige que os partidos sejam capazes de funcionar eficazmente. Para tal, deve existir proteção legal para a sua plena participação e a legislação eleitoral deve prever um financiamento justo e transparente das campanhas políticas (o que pode incluir alguma forma de financiamento público).

¹⁸⁸ Ver, *inter alia*, CCPR/C/GNQ/CO/1, para. 59; CCPR/C/SWZ/CO/1, para. 53; e CCPR/C/UZB/CO/4, para. 26.

¹⁸⁹ A/HRC/26/30, para. 48.

6. Escolha informada

97. Uma escolha informada, em que todos têm o direito de procurar e receber informação, é essencial para o conceito de uma escolha “livre”. Para que as eleições sejam genuínas, elas devem refletir a vontade política do povo. Através do acesso à informação sobre as candidatas e os candidatos e os seus programas propostos, os partidos e o processo eleitoral, o eleitorado está em posição de formular e expressar livremente a sua vontade. O Comité dos Direitos Humanos referiu que “a livre comunicação de informação e ideias sobre questões públicas e políticas entre cidadã(o)s, candidatas/candidatos e representantes eleitas/os é essencial”. Isto implica uma imprensa livre e outros meios de comunicação social capazes de comentar questões públicas sem censura ou contenção e de informar a opinião pública”.¹⁹⁰
98. Programas de informação eleitoral bem organizados e não partidários e a distribuição sem entraves de plataformas e mensagens políticas são, portanto, elementos críticos de eleições genuínas. A educação não partidária deve ter como objetivo informar o eleitorado sobre o “quem, o quê, quando, onde e como” do processo eleitoral e do escrutínio. Deve também ajudar a informar o público sobre questões tais como os motivos da sua participação e que medidas estão em vigor para proteger o seu direito de participar confiantemente no processo.¹⁹¹
99. A informação eleitoral deve ser acessível a todos os membros da sociedade, independentemente da sua língua, nível de alfabetização ou deficiências. Para aumentar a acessibilidade, quando possível, é importante que os materiais de educação do eleitorado sejam multimédia, multilingues e culturalmente apropriados para os vários grupos sociais. Além disso, a informação e materiais sobre o voto devem estar disponíveis em línguas minoritárias.¹⁹² Também, o processo eleitoral e as instalações e materiais de votação devem ser adequados, acessíveis e de fácil compreensão e utilização por pessoas com deficiências.¹⁹³ Sempre que possível, isto pode incluir o fornecimento de boletins de voto e materiais em formatos acessíveis, tais como Braille, linguagem gestual e formatos de leitura fácil.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 25.

¹⁹¹ Os órgãos de gestão eleitoral desempenham frequentemente um papel fundamental no trabalho de informação do eleitorado.

¹⁹² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12.

¹⁹³ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 29 (a) (i). Ver também *Given v. Australia*.

¹⁹⁴ CRPD/C/IRQ/CO/1, para. 54 (b); CRPD/C/TUR/CO/1, para. 57 (b); e CRPD/C/LUX/CO/1, para. 51 (b).

100. O espaço digital trouxe mudanças radicais às comunicações, em particular na esfera política. A proliferação de ferramentas digitais para censurar a informação e divulgar desinformação representa um desafio à qualidade da informação necessária para fazer uma escolha informada.¹⁹⁵ Tal pode afetar a capacidade do eleitorado de formar opiniões de forma independente, livre de violência ou de ameaça de violência, compulsão, indução ou interferência manipuladora de qualquer tipo.¹⁹⁶
101. O acesso aos meios de comunicação social deve também ser garantido aos partidos políticos e candidatas/candidatos, e tal acesso deve ser distribuído de forma justa. Além disso, a utilização dos meios de comunicação para fins de campanha deve ser responsável em termos de conteúdo, de modo a que nenhum partido faça declarações que constituam um incitamento à violência. Mais informações sobre o acesso e regulação dos meios de comunicação são fornecidas no capítulo IV abaixo.

Impacto das manipulações de grandes volumes de dados e das redes sociais nas eleições

Novos desafios às eleições surgiram na era digital,¹⁹⁷ nomeadamente a desordem da informação¹⁹⁸ e a manipulação de grandes volumes de dados. Embora o direito humano de transmitir informações e ideias não se limite a declarações "corretas", e proteja informações e ideias que possam chocar, ofender e perturbar,¹⁹⁹ a desinformação generalizada pode representar ameaças significativas ao direito à participação política, tanto em relação ao direito de participar em assuntos públicos como ao de se candidatar a eleições e exercer o voto. As plataformas das redes sociais tornaram-se fundamentais para

¹⁹⁵ Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão das Nações Unidas, Representante para a Liberdade de Imprensa da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos e Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração Conjunta sobre a liberdade de expressão e "notícias falsas", desinformação e propaganda, 3 março 2017.

¹⁹⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 19.

¹⁹⁷ Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, "Liberdade de expressão e eleições na era digital". Ver também Tarlach McGonagle e outros, *Elections and Media in Digital Times* (Paris, UNESCO, 2019).

¹⁹⁸ Ver Claire Wardle e Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making* (Estrasburgo, Council of Europe, 2017). No relatório, os autores identificam três tipos diferentes de desordem de informação: informação errônea (quando a informação falsa é partilhada, mas não se pretende causar dano); desinformação (quando a informação falsa é conscientemente partilhada para causar dano); e má informação (quando informação genuína é partilhada para causar dano, muitas vezes movendo informação destinada a permanecer privada para a esfera pública).

¹⁹⁹ Declaração conjunta sobre liberdade de expressão e "notícias falsas", desinformação e propaganda, sétimo parágrafo preambular e para. 2 (a).

atores políticos divulgarem desinformação, muitas vezes ajudados pela preferência dos algoritmos de gestão de conteúdos por conteúdos sensacionalistas e pela possibilidade de visar a publicidade política ao milímetro. No contexto de processos eleitorais, as redes sociais podem ser instrumentalizadas para influenciar os resultados das eleições, desacreditando candidatas/candidatos e partidos políticos, fornecendo informações incorretas sobre o processo de votação (supressão de votos) e procurando influenciar as escolhas eleitorais de determinados segmentos da sociedade que podem ser alvos com base em padrões sugeridos pelo processamento dos seus dados pessoais e da sua atividade nas redes sociais.

A desinformação pode resultar na violação de direitos que constituem pré-requisitos a eleições livres e genuínas. Por exemplo, o discurso do ódio e a discriminação podem ser amplificados por campanhas de desinformação *online* e podem, por sua vez, conduzir a riscos para a segurança da pessoa e a crimes de ódio. A liberdade de expressão e acesso à informação também pode ser afectada se um eleitor só tiver acesso a notícias através de uma plataforma de rede social que contenha predominantemente ou apenas desinformação. A divulgação da desinformação pode levar à redução da compreensão entre pessoas com opiniões ou antecedentes diferentes e exacerbar a polarização, jogando com e distorcendo as ideias negativas de umas pessoas sobre outras. Pode ser utilizada para fragmentar e manipular o discurso público, privando o eleitorado de informação crítica para a sua tomada de decisão.

Embora a desinformação constitua um verdadeiro desafio no contexto eleitoral, os Estados deveriam abster-se da proibição geral e ambígua da divulgação de informações, tais como “falsidades” ou “informações não objetivas”. Tais termos não descrevem adequadamente o conteúdo que é proibido. Como resultado, fornecem às autoridades um amplo mandato para censurar a expressão de opiniões impopulares, controversas ou minoritárias, bem como críticas ao Governo e aos políticos nos meios de comunicação e durante as campanhas eleitorais. Os peritos em direitos humanos recomendaram que as abordagens para combater a desinformação deveriam evitar a criminalização e, em vez disso, ser baseadas em provas e adaptadas aos impactos comprovados ou documentados da desinformação e propaganda. Estas medidas poderiam incluir a promoção de mecanismos independentes de verificação de factos, a prestação de apoio a meios de comunicação social independentes e diversificados de serviço público, educação pública e campanhas de alfabetização digital.²⁰⁰

²⁰⁰ Relator especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, “Liberdade de expressão e eleições na era digital”, p. 11.

C. Outros requisitos/salvaguarda das liberdades públicas e da integridade dos processos eleitorais

1. Papel da polícia e das forças de segurança

102. A polícia e outras forças de segurança desempenham um papel duplo num ambiente eleitoral. A aplicação efetiva da lei durante um período eleitoral exige um equilíbrio entre a necessidade de segurança eleitoral e a manutenção da ordem e a não-interferência com as liberdades fundamentais e os direitos de participação para manter ou criar um ambiente livre de intimidação. À luz de exemplos passados de violência sexual relacionada com as eleições, é necessário tomar medidas específicas para garantir um ambiente seguro para as eleitoras e candidatas.²⁰¹ O Código de Conduta dos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei impõe um dever de serviço à comunidade a todos os funcionários da lei (art. 1) e prevê que “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana e manter e defender os direitos humanos de todas as pessoas” (art. 2).²⁰² Isto exige necessariamente que as forças de segurança se esforcem por assegurar que todas/os as/os cidadã(o)s beneficiem de eleições que sejam administrativamente sólidas e livres de quaisquer forças perturbadoras que procurem minar a livre expressão da vontade popular.
103. Além disso, o Código de Conduta exige que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei “se oponham e combatam rigorosamente” qualquer ato de corrupção (art. 7). Isto pode sugerir um dever de prevenir tentativas de fraude eleitoral, personificação, suborno, intimidação ou quaisquer outros atos que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei possam testemunhar. O Código de Conduta também prevê que os agentes da lei “não cometerão qualquer ato de corrupção” (art. 7).
104. Em todos os casos, qualquer presença policial no exterior dos locais de recenseamento ou de voto deve ser discreta, profissional e imparcial. A liderança política deve abster-se de tentar influenciar indevidamente as operações, ações e decisões de aplicação da lei.²⁰³ O Comité dos Direitos Humanos também indicou que os Estados têm a obrigação de assegurar que

²⁰¹ Ver ACNUDH, UN Mulheres e Médicos para os Direitos Humanos, “Quebrar os ciclos de violência: lacunas na prevenção e resposta à violência sexual relacionada com eleições”.

²⁰² Código de Conduta dos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral na sua Resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979. Ver também os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em 1990, paras. 12–13.

²⁰³ ACNUDH e Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement* [Livro de Recursos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo na Aplicação da Lei] (Nova Iorque, 2017), p. 25.

o pessoal responsável pela aplicação da lei não utilize força desnecessária ou desproporcionada e cumpra as normas e os padrões internacionais sobre o uso da força, inclusive fornecendo formação a esse pessoal, tendo em devida conta os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.²⁰⁴

2. Papel das/os observadoras/observadores eleitorais

105. A Assembleia Geral reconheceu a importância da observação nacional e internacional de eleições para a promoção de eleições livres e justas e a sua contribuição para o reforço da integridade dos processos eleitorais nos países requerentes, promovendo a confiança pública e a participação eleitoral e atenuando o potencial de perturbações relacionadas com as eleições.²⁰⁵ As/Os observadoras/observadores eleitorais podem fornecer um meio eficaz de avaliação do processo eleitoral em relação às normas e obrigações existentes, à legislação nacional e às boas práticas. Além disso, observadoras/observadores eleitorais de ONGs nacionais e organizações internacionais podem ajudar a promover a confiança do público no processo eleitoral. Como afirmou o Comité dos Direitos Humanos, “deve haver um escrutínio independente do processo de votação e contagem ... para que o eleitorado tenha confiança na segurança do escrutínio e da contagem dos votos.”²⁰⁶ A presença de observadoras/observadores pode prevenir ou diminuir a probabilidade de fraude, intimidação e violência.
106. A observação eleitoral é em si mesma parte do direito de participar nos assuntos públicos.²⁰⁷ Quer provenham de organizações intergovernamentais internacionais ou regionais, ONGs, partidos políticos ou missões oficiais de outros Estados, as/os observadoras/observadores deveriam ter liberdade de circulação e acesso às mesas de voto em todo o país²⁰⁸ e ser protegidos de danos e interferências nos seus deveres oficiais.²⁰⁹ As/Os observadoras/observadores deveriam integrar uma perspectiva de género na observação e monitorização eleitoral e estar conscientes dos desafios enfrentados por outros grupos tradicionalmente marginalizados ou outros grupos em risco neste contexto e assegurar-se de estarem informados sobre o contexto e a cultura local.

²⁰⁴ CCPR/C/AGO/CO/2, para. 26; CCPR/C/SDN/CO/5, para. 48; e CCPR/C/COD/CO/4, para. 44. Ver também *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement* [Orientações sobre o uso de armas menos letais na aplicação da lei] [publicação das Nações Unidas, 2020].

²⁰⁵ Resolução da Assembleia Geral 74/158, preâmbulo.

²⁰⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20. Ver também CCPR/C/HND/CO/2, para. 45.

²⁰⁷ Declaração de Princípios para a Observação Eleitoral Internacional (2005), para. 16.

²⁰⁸ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 44. Ver também CCPR/C/IRN/CO/3, para. 29 (“não foi permitida a entrada de observadoras/observadores internacionais para monitorizar os resultados eleitorais”); e Declaração de Princípios para a Observação Eleitoral Internacional, para. 12 (d)–(e).

²⁰⁹ Declaração de Princípios para a Observação Eleitoral Internacional, para. 12 (h)–(i).

3. Prevenção da corrupção

107. Tal como salientado pelo Comité dos Direitos Humanos, os Estados Partes no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos têm a obrigação, ao abrigo do artigo 25.º, de combater e erradicar a corrupção para garantir a participação efetiva nos assuntos públicos.²¹⁰ Os Estados devem assegurar que todos os casos de corrupção sejam investigados de forma independente e imparcial, para que a corrupção não fique impune.²¹¹ A prevenção da corrupção também implica transparência no financiamento de campanhas.²¹² A transparência na divulgação do financiamento e despesas de campanhas e o acesso à informação devem assegurar a igualdade entre todas/os as/os candidatas/os, incluindo membros da oposição, e partidos para que o eleitorado tenha liberdade de escolha.²¹³

²¹⁰ CCPR/C/CMR/CO/5, para. 10; CCPR/C/DOM/CO/6, para. 30; e CCPR/C/BIH/CO/3, para. 12.

²¹¹ CCPR/C/NER/CO/2, para. 11; e CCPR/C/AGO/CO/2, para. 12.

²¹² *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, art. 7 (3). O Capítulo II da Convenção é dedicado à prevenção, com medidas dirigidas tanto ao sector público como ao privado. Estas incluem políticas de prevenção modelo, tais como a criação de organismos anticorrupção e uma maior transparência no financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos. Ver também CCPR/C/HND/CO/2, para. 45.

²¹³ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 19; e CCPR/C/GNQ/CO/1, paras. 58–59 (o partido principal aparentemente recebeu fundos públicos enquanto os partidos da oposição tiveram de angariar os seus próprios fundos). Ver também A/HRC/21/63, para. 71 (utilização dos recursos do Estado e neutralidade durante a campanha eleitoral); e A/HRC/20/27/Add.2, para. 90 (d) (acesso equitativo aos recursos do Estado para a campanha eleitoral).

IV. OUTRAS CONSIDERAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS PARA PROCESSOS ELEITORAIS

108. Este capítulo explora outras considerações sobre direitos humanos que devem ser tidas em conta na conceção e implementação de quadros jurídicos eleitorais. Contudo, não pretende ser exaustivo ou fornecer orientação técnica sobre os aspectos específicos de eleições abaixo mencionados.

A. Respeito pelas normas e padrões relevantes em matéria de direitos humanos

109. O respeito por um vasto leque de pré-requisitos dos direitos humanos, tal como enumerados nos instrumentos de direitos humanos relevantes (ver cap. III acima) é crucial para a realização de eleições livres e genuínas. As garantias de liberdade de expressão, opinião, informação, reunião, associação, movimento, não discriminação e o direito à segurança das pessoas assumem particular importância nos processos eleitorais. A atmosfera predominante de um período eleitoral deve ser de respeito pelos direitos humanos²¹⁴ e ser caracterizada pela ausência de fatores intimidatórios e de violência.

110. As leis em vigor que possam ter o efeito de desencorajar a participação política devem ser revogadas ou alteradas, bem como a legislação de emergência ou outra legislação excecional que restrinja indevidamente os direitos fundamentais. Como acima mencionado, o direito internacional dos direitos humanos reconhece que certas limitações aos direitos, tais como a liberdade de movimento, expressão ou reunião pacífica, podem ser permitidas em tempos de emergência pública, desde que satisfaçam os requisitos de legalidade, necessidade, proporcionalidade e não discriminação. O Comité dos Direitos Humanos referiu que, durante estados de emergência, quaisquer medidas derogatórias ao Pacto devem ser limitadas na medida estritamente imposta pelas exigências da situação²¹⁵ e não devem ser calculadas para corromper ou atrasar desnecessariamente o processo eleitoral. Por exemplo, o Comité dos Direitos Humanos referiu que proibir, durante o estado de emergência, qualquer tipo de dissidência política e privar os opositores políticos de qualquer direito político durante um período de 15 anos não é compatível com o artigo 25.º do Pacto.²¹⁶

²¹⁴ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, paras. 14-18, e as recomendações correspondentes.

²¹⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 29 (2001), para. 4.

²¹⁶ *Silva et al. v. Uruguay*, paras. 8.4-9.

111. As garantias do direito fundamental de eleições periódicas, livres e genuínas devem ser consagradas na constituição ou noutras leis de alto nível.²¹⁷ A autoridade legal para os direitos que constituem pré-requisitos relevantes nos processos eleitorais - liberdade de expressão, opinião, informação, reunião pacífica, associação e movimento e o direito à não discriminação, educação e segurança da pessoa - deve também emanar da lei suprema do país.
112. A linguagem estatutária deve ser clara, concisa e adequadamente específica, a fim de garantir a segurança jurídica e a previsibilidade²¹⁸ e evitar a possibilidade de abuso de discrição ou aplicação discriminatória ou atentados contra os direitos de livre expressão ou participação plena. O quadro legal para as eleições deve também encorajar a participação das mulheres, estar disponível em línguas minoritárias²¹⁹ e ser acessível a todas as pessoas com deficiência.²²⁰
113. Finalmente, os Estados devem desenvolver um quadro jurídico eficaz para o exercício dos direitos eleitorais em conformidade com a legislação internacional sobre direitos humanos e através de um processo inclusivo, transparente e participativo para reforçar a sua aceitação e legitimidade.²²¹ Tal inclui o respeito pelos princípios de segurança jurídica e previsibilidade. A participação da sociedade civil pode assegurar que o impacto de todas as opções legislativas em grupos específicos seja considerado e possa reforçar a apropriação destas regras por parte de todos os membros da sociedade.²²² Isto pode, por sua vez, reduzir disputas sobre quadros e procedimentos eleitorais e limitar e reduzir as tensões e o potencial de violência eleitoral.

B. Órgãos de gestão eleitoral

114. Embora os instrumentos universais de direitos humanos não se refiram expressamente aos órgãos de gestão eleitoral, a obrigação para estes de implementar um processo eleitoral que respeite os direitos humanos pode derivar da obrigação geral imposta ao Estado de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos, que é aplicável a todos os seus ramos do governo e gabinetes.²²³ Os órgãos de gestão eleitoral podem variar na sua

²¹⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 5.

²¹⁸ CERD/C/62/CO/1, para. 14 (“o Comité nota com preocupação que a má interpretação das leis eleitorais deu origem a tensões entre grupos étnicos e religiosos”).

²¹⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12. Ver também CCPR/C/CYP/CO/4, para. 22.

²²⁰ CRPD/C/PER/CO/1, para. 45.

²²¹ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 30.

²²² *Ibid.*, para. 2.

²²³ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 31 (2004), para. 4.

estrutura e dimensão. Existem vários modelos para tais organismos - independentes, governamentais e mistos – podendo qualquer deles adequar-se a um determinado país, dependendo de muitos fatores, incluindo as circunstâncias e necessidades individuais do país na altura. Independentemente do modelo adotado, espera-se que os órgãos de gestão eleitoral assegurem a integridade do processo eleitoral. Quando uma autoridade eleitoral é estabelecida, o Comité dos Direitos Humanos recomenda que deveria assegurar que o processo eleitoral “seja conduzido de forma justa, imparcial e de acordo com as leis estabelecidas que sejam compatíveis com o Pacto”.²²⁴ Os órgãos de gestão eleitoral deveriam poder funcionar de forma independente²²⁵ (no sentido de não se curvarem à influência governamental, política ou outra influência partidária nas suas decisões), imparcialmente e de forma sensível ao género,²²⁶ independentemente da sua composição. Tais órgãos devem ser abertos, transparentes e o mais possível consultivos na sua tomada de decisões e facultar o acesso à informação relevante a todos os interessados.²²⁷

115. Devem existir garantias legais para isolar a administração eleitoral de preconceitos ou corrupção.²²⁸ As atividades eleitorais, incluindo o processo de tomada de decisão, devem ser conduzidas de uma forma totalmente transparente e inclusiva.²²⁹
116. As normas internacionais de direitos humanos também devem ser aplicadas em relação aos direitos laborais dos funcionários eleitorais. Devem ser garantidas condições de trabalho seguras e saudáveis em contextos eleitorais, inclusive para os trabalhadores eleitorais.²³⁰

C. Delimitação dos círculos eleitorais/limites

117. O processo de identificação de distritos eleitorais e fronteiras deve respeitar a norma internacional de sufrágio igual. Tal como afirmado pelo Comité dos Direitos Humanos, “o princípio de uma pessoa, um voto deve aplicar-se, e no quadro do sistema eleitoral de cada Estado, o voto de um eleitor deve ser igual

²²⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20.

²²⁵ *Ibid.*; CCPR/C/TJK/CO/3, para. 55 (e) [assegurar a total independência da comissão eleitoral]; e CCPR/C/MDG/CO/4, para. 54 [reforçar a independência da comissão eleitoral].

²²⁶ UN Mulheres e PNUD, *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation* [Processos Eleitorais Inclusivos: Um Guia para Órgãos de Gestão Eleitoral sobre a Promoção da Igualdade de Género e da Participação da Mulher] (2015).

²²⁷ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 45.

²²⁸ *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, arts. 5 e 7. Ver também CCPR/C/CMR/CO/5 (“o Estado Parte deve tomar as medidas necessárias para garantir a independência [do órgão de supervisão eleitoral]”), para. 44.

²²⁹ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, paras. 2 e 30.

²³⁰ Artigo 7.º (b) do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais garante condições de trabalho seguras e saudáveis.

ao voto de outro”.²³¹ O desenho dos limites eleitorais e o método de atribuição dos votos não devem distorcer a distribuição do eleitorado, discriminar qualquer grupo ou excluir ou restringir irrazoavelmente o direito das/os cidadã(o)s de escolherem livremente os seus representantes.²³² Os órgãos do tratado manifestaram a sua preocupação com o desequilíbrio desproporcionado dos limites eleitorais em favor de certas áreas geográficas.²³³

118. Os procedimentos de delimitação dos círculos eleitorais devem ter em conta uma série de informações, incluindo dados de recenseamento disponíveis, integridade territorial, distribuição geográfica, topografia, etc.

D. Recenseamento eleitoral

119. O Comité dos Direitos Humanos observou que “os Estados devem tomar medidas eficazes para assegurar que todas as pessoas com direito a voto possam exercer esse direito”²³⁴ o que está de acordo com o princípio do sufrágio universal descrito no capítulo III, secção B.2 supra. Se o recenseamento prévio de eleitores for implementado, não devem ser impostos quaisquer obstáculos excessivamente restritivos a esse recenseamento. O Comité também observou que “se requisitos de residência forem necessários para o recenseamento, os mesmos devem ser razoáveis”.²³⁵ Se não for exigido qualquer recenseamento antes da votação, é importante implementar medidas alternativas para evitar o voto duplo (por exemplo, o uso de tinta indelével) e o voto de pessoas inelegíveis. Deve ser reservado tempo suficiente para a inscrição do eleitorado de modo a maximizar as oportunidades de os eleitores se inscreverem.

120. Os procedimentos de recenseamento devem acomodar uma ampla participação dos eleitores elegíveis. Como indicado no capítulo II, qualquer suspensão ou exclusão dos direitos de participação é proibida, exceto por motivos estabelecidos por lei e que sejam objetivos e razoáveis.²³⁶ Por exemplo, o Comité dos Direitos Humanos esclareceu que “se a condenação por um delito constitui uma base para suspender o direito de voto ou de elegibilidade, tal

²³¹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 21.

²³² *Ibid.* Ver também *Mátyus v. Slovakia*, paras. 9.2–10 (em que o Comité concluiu que o partido do Estado tinha violado o artigo 25.º (a) e (c) ao desenhar distritos eleitorais com diferenças substanciais entre o número de habitantes ou de eleitores registados para cada representante eleito).

²³³ CCPR/C/MDG/CO/4, para. 53 (o mapa eleitoral não garantia a igualdade entre distritos); e CERD/C/JOR/CO/13-17, para. 13.

²³⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 11.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*, para. 4.

restrição deve ser proporcional ao delito e à pena”.²³⁷ Por conseguinte, os Estados não devem impor proibições automáticas de voto para as pessoas que cumprem ou tenham cumprido uma pena privativa de liberdade que não tenham em conta a natureza e gravidade da infração penal ou a duração da pena.²³⁸ Além disso, as pessoas privadas de liberdade mas que não tenham sido condenadas não devem ser excluídas do exercício do direito de voto.²³⁹ Outras barreiras pouco razoáveis ao recenseamento eleitoral devem ser removidas, incluindo requisitos administrativos onerosos, penosos ou culturalmente inadequados para aceder à documentação necessária ao exercício do direito de voto, especialmente para as mulheres, minorias, povos indígenas, aqueles que vivem em áreas remotas e pessoas deslocadas internamente.²⁴⁰ Sempre que necessário, devem ser tomadas medidas especiais para aumentar a representação das mulheres,²⁴¹ minorias²⁴² e pessoas com deficiência como eleitores no recenseamento. Em relação a esta última questão, as disposições legais nacionais que limitam o direito de voto por motivos de capacidade jurídica devem ser revogadas e devem ser adotadas medidas legais para assegurar que todas as pessoas com deficiência, especialmente as pessoas com deficiência intelectual ou psicossocial, possam exercer o seu direito de voto (ver cap. III).²⁴³ Em relação às limitações de idade, o Comité dos Direitos Humanos considera que o direito de voto deve estar disponível a todas as pessoas cidadãs adultas.²⁴⁴

121. Quando relevante, deve ser prestada atenção à digitalização dos cadernos eleitorais e a quaisquer riscos potenciais para os direitos humanos daí decorrentes. Por exemplo, as bases de dados de recenseamento eleitoral mantidas pelas autoridades governamentais podem ser susceptíveis de *hacking* e outros ataques maliciosos. Tais violações de dados não só interferem

²³⁷ *Arias Leiva v. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), para. 11.6.

²³⁸ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 42. Ver também CCPR/C/EST/CO/4, para. 34; e CCPR/C/TKM/CO/2, para. 51.

²³⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 14. Ver também *Gorji-Dinka v. Cameroon* (CCPR/C/83/D/1134/2002), para. 5.6.

²⁴⁰ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 36. Ver também Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 11.

²⁴¹ Ver, *inter alia*, CEDAW/C/GUA/CO/7, para. 26; CCPR/C/SLV/CO/7, para. 12; e CCPR/C/LBN/CO/3, para. 18. Ver também A/57/38(SUPP), paras. 402–403, sobre a baixa taxa de inscrição de mulheres como eleitoras e a sua baixa representação nas listas eleitorais no lémen.

²⁴² CCPR/C/BIH/CO/3, para. 12; CCPR/C/ALB/CO/2, para. 23 (e), sobre a garantia de que todos os ciganos tenham bilhetes de identidade, de modo a facilitar o seu direito de voto; CCPR/C/HUN/CO/5, para. 21 (“a parte do Estado deve adotar medidas para colmatar as lacunas do recenseamento eleitoral das minorias”); e CERD/C/IND/CO/19, para. 17 (“muitos Dalits não estão incluídos nos cadernos eleitorais ou de outra forma é-lhes negado o direito de voto”).

²⁴³ Ver, *inter alia*, CCPR/C/LTU/CO/4, para. 14; CCPR/C/GTM/CO/4, para. 27; e CCPR/C/AUS/CO/6, para. 48. Ver também Bujdosó et al. v. Hungary, para. 9.4; CRPD/C/PER/CO/1, para. 45; e Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 38.

²⁴⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 4.

com o direito à privacidade dos indivíduos, como também podem ter um impacto na liberdade de expressão e na confiança do público na integridade do processo eleitoral. O Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão referiu que tais casos “implicariam a obrigação do Estado de conduzir investigações adequadas e de proporcionar soluções eficazes”.²⁴⁵

E. Partidos, candidaturas, candidatas e candidatos

122. Na sua gestão interna, os partidos políticos devem respeitar as disposições aplicáveis do artigo 25.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a fim de permitir às cidadãs e aos cidadãos o exercício dos seus direitos ao abrigo do mesmo.²⁴⁶ É importante que as disposições legais relativas às qualificações das candidatas e dos candidatos sejam claras e promovam a participação de toda a diversidade da população e que, no mínimo, o quadro jurídico eleitoral seja não-discriminatório. O direito de elegibilidade só pode ser sujeito a restrições que sejam objetivas, razoáveis e não discriminatórias, tais como uma idade mínima.²⁴⁷ Isto é necessário para assegurar que as pessoas com direito a voto tenham liberdade de escolha das candidatas e dos candidatos (ver cap. III).²⁴⁸ As pessoas que são elegíveis para se candidatarem às eleições não devem ser excluídas por requisitos não razoáveis ou discriminatórios, tais como educação, residência ou descendência, ou por motivos de filiação política.²⁴⁹ Quaisquer desqualificações devem ser sujeitas a procedimentos de reclamação e recurso eficazes e independentes.²⁵⁰ Devem ser asseguradas condições iguais para candidaturas independentes se candidatarem às eleições²⁵¹ e não lhes devem ser impostos requisitos não razoáveis.²⁵² Além disso, as pessoas não devem sofrer qualquer tipo de discriminação ou desvantagem devido à sua candidatura.²⁵³

²⁴⁵ *Relator especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, “Liberdade de expressão e eleições na era digital”*, p. 13.

²⁴⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 26.

²⁴⁷ *Ibid.*, para. 15. Ver também *Delgado Burgos v. Plurinational State of Bolivia*, para. 11.5; *Nasheed v. Maldives*, para. 8.6; *Paksas v. Lithuania*, para. 8.4; *Narrain et al. v. Mauritius* (CCPR/C/105/D/1744/2007), para. 15.5; *Sudalenko v. Belarus*, para. 6.5; CCPR/C/TJK/CO/3, paras. 54–55 (a), (limitações indevidas baseadas em requisitos de língua, educação e residência); e CCPR/C/BIH/CO/2, para. 6 (exclusão da candidatura com base na etnia).

²⁴⁸ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 15.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Sinitsin v. Belarus* (CCPR/C/88/D/1047/2002), para. 7.3 (não há soluções eficazes disponíveis para contestar a decisão que declara a sua nomeação inválida).

²⁵¹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 17; e CCPR/C/RWA/CO/3, para. 21.

²⁵² Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 35. Ver também *Ignatanev. Latvia*, para. 7.5. (em que o autor foi excluído da lista de candidatas e candidatos com base na insuficiência de proficiência na língua oficial).

²⁵³ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 15. Ver também CCPR/C/COD/CO/4, para. 48 (intimidação de opositores e candidatas e candidatos nas eleições presidenciais); e CCPR/C/AZE/CO/4, para. 43 (disposições de direito penal utilizadas para excluir candidatas e candidatos da oposição dos processos eleitorais).

123. Candidatas e candidatos não devem enfrentar restrições irrazoáveis à sua participação²⁵⁴ ou à campanha, incluindo no que diz respeito aos seus direitos à liberdade de expressão,²⁵⁵ reunião e associação.²⁵⁶ A liberdade de movimento²⁵⁷ e o direito à segurança²⁵⁸ das candidatas e dos candidatos políticos também devem ser garantidos. Uma vez que os partidos políticos constituem um subconjunto de associações,²⁵⁹ a liberdade de associação dos seus membros também deveria ser assegurada no contexto de eleições. Os procedimentos para a nomeação de candidatas e candidatos, registo de agentes partidários e financiamento de campanhas²⁶⁰ devem ser claramente estabelecidos pelo quadro legal eleitoral. Além disso, o calendário eleitoral deverá proporcionar tempo adequado para os esforços de campanha e informação do público. As candidatas e os candidatos devem poder contestar a recusa de aceitar a sua nomeação perante um tribunal competente.²⁶¹
124. Em situações em que as mulheres estão sub-representadas, os Estados devem tomar medidas proativas através de legislação eleitoral para aumentar a sua participação, tais como a adoção de medidas especiais temporárias, incluindo quotas para as mulheres, recrutamento direcionado, assistência financeira, sensibilização, formação de mulheres candidatas e provisão de segurança adicional para as mulheres (ver cap. III).²⁶² Relativamente às pessoas sob tutela ou sem capacidade legal, como no caso do exercício do direito de voto, o Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência recordou que “a capacidade de decisão de uma pessoa não pode ser uma justificação para qualquer exclusão das pessoas com deficiência do exercício dos seus direitos políticos”, incluindo o direito de se candidatarem a eleições.²⁶³ Em termos de restrições de idade, embora possa ser razoável que se exija uma idade

²⁵⁴ CCPR/C/TKM/CO/2, paras. 48–49 (restrições excessivas ao estabelecimento e funcionamento de partidos políticos).

²⁵⁵ Comitê dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 37. Ver também *Korneenko v. Belarus* (CCPR/C/95/D/1553/2007), paras. 8.3–8.4; e CCPR/C/JPN/CO/5, para. 26 (proibição de prospeção porta-a-porta e restrições sobre materiais escritos que possam ser distribuídos durante as campanhas pré-eleitorais).

²⁵⁶ A/68/299, para. 6.

²⁵⁷ CCPR/CO/80/UGA, para. 22 (restrições à liberdade de circulação dos opositores políticos).

²⁵⁸ CCPR/C/NGA/CO/2, paras. 48–49 (assegurar a proteção contra a violência e ameaças); e CCPR/CO/80/COL, para. 11 (detenção de candidatas e candidatos às eleições).

²⁵⁹ A/68/299, para. 30. Ver também A/HRC/20/27, paras. 51–52.

²⁶⁰ CCPR/C/HND/CO/2, para. 45.

²⁶¹ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 2 (3) (a).

²⁶² CCPR/C/BEN/CO/2, para. 10–11; CEDAW/C/AUT/CO/9, paras. 26–27; CEDAW/C/CIV/CO/4, paras. 33–34; e CEDAW/C/COL/CO/9, para. 30 (a). Ver também A/HRC/23/50, paras. 96–97; e Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 31.

²⁶³ Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comentário geral N.º 1 (2014), para. 48; e *Bujdosó et al. v. Hungary*, para. 9.4 (exclusão do direito de voto).

mais elevada para a eleição ou nomeação para determinados cargos do que para o exercício do direito de voto,²⁶⁴ alguns Estados começaram a alinhar a idade mínima de voto e a idade mínima de elegibilidade para concorrer às eleições a fim de encorajar a participação política das e dos jovens.²⁶⁵ Além disso, as leis e procedimentos eleitorais devem assegurar condições equitativas e tratar todos os atores políticos, incluindo os partidos da oposição, numa base de igualdade.²⁶⁶

F. Processo eleitoral

125. A forma como um país conduz o processo eleitoral e o grau de transparência são cruciais para garantir o gozo dos direitos humanos relevantes, além de aumentar a confiança do público no processo e nos resultados. O processo eleitoral deve proteger o escrutínio de práticas fraudulentas, e “a segurança das urnas eleitorais deve ser garantida”.²⁶⁷ Surgem preocupações específicas com a digitalização dos processos eleitorais e em particular a votação eletrônica, ou seja, a utilização de meios eletrônicos para registar e contar os votos. Embora a utilização de tecnologias digitais para operações eleitorais tenha o potencial de aumentar a participação, reduzir irregularidades e reforçar a confiança pública, a introdução de novas tecnologias nas eleições é complexa e deve ser um processo gradual capaz de identificar claramente qualquer problema a resolver pelo recurso a qualquer nova tecnologia e leva o tempo necessário para considerar a viabilidade técnica, financeira e política da inovação através de uma ampla consulta.²⁶⁸
126. Como mencionado no capítulo III, os materiais eleitorais e de voto, incluindo os digitais, devem ser publicados nas várias línguas nacionais e minoritárias e ser acessíveis a pessoas com deficiência.²⁶⁹ As eleitoras e os eleitores com necessidades específicas de apoio, incluindo pessoas com deficiência,²⁷⁰ idosas e

²⁶⁴ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 4.

²⁶⁵ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 40. Ver também A/HRC/34/46, para. 39.

²⁶⁶ CCPR/C/RWA/CO/3, para. 21; A/HRC/20/27/Add.2, para. 90 (d) [garantir a igualdade de acesso aos recursos do Estado para fazer campanha]; e A/HRC/21/63, paras. 62 (assegurar uma competição em igualdade de circunstâncias) e 71 (uso de recursos governamentais).

²⁶⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20.

²⁶⁸ A/74/285, para. 38.

²⁶⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12; e CCPR/C/BGR/CO/4, paras. 35–36 (material de voto disponível numa única língua, discriminação de minorias). Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 39 (d).

²⁷⁰ CCPR/C/MLT/CO/2, para. 21 (cegos e pessoas com deficiências visuais a serem negados ou impedidos de exercer o seu direito de voto por escrutínio secreto); e CCPR/C/PRY/CO/3, para. 11 (acesso aos postos de votação e boletins de voto). Ver também CRPD/C/ARG/CO/1, paras. 47–48 (acesso às urnas para pessoas institucionalizadas com deficiência); e CRPD/C/PER/CO/1, paras. 44–45 (mesmo assunto).

idosos, recrutadas, trabalhadores migrantes que estão fora do país,²⁷¹ pessoal diplomático e pessoas privadas de liberdade que tenham mantido o direito de voto, devem ser tidos em conta de forma razoável. Os potenciais obstáculos legislativos e práticos para as mulheres eleitoras devem ser detetados e abordados. Devem ser tomadas medidas positivas para ultrapassar dificuldades específicas, tais como o analfabetismo, barreiras linguísticas, pobreza ou impedimentos à liberdade de movimento que impeçam as pessoas de exercerem efetivamente o seu direito de voto.²⁷² Com base no princípio do sufrágio universal e da não discriminação no exercício do direito de voto, é importante que as mesas de voto estejam geograficamente distribuídas de forma a permitir um acesso equitativo dentro de cada círculo eleitoral.

127. Mecanismos de queixa e recurso e procedimentos de auditoria apropriados devem estar disponíveis e todas as atividades eleitorais devem estar abertas a observadoras/observadores, agentes dos partidos/candidatas e candidatos e meios de comunicação social (ver cap. III e cap. IV, secção G, sobre justiça eleitoral). Permitir a presença de observadoras/observadores, agentes dos partidos/candidatas e candidatos e meios de comunicação social e o seu acesso aos processos eleitorais em todos os momentos (respeitando o segredo do voto e a privacidade) assegura a transparência do processo.²⁷³ A contagem deve ser transparente²⁷⁴ e aberta à observação oficial pelas partes interessadas.²⁷⁵ Considerando o impacto que a contagem dos votos, a verificação, a comunicação dos resultados e a retenção de materiais oficiais podem ter na livre expressão da vontade do eleitorado, é essencial que estas operações sejam seguras e transparentes. Devem estar disponíveis procedimentos de auditoria adequados em caso de resultados duvidosos.²⁷⁶ Finalmente, o Comité dos Direitos Humanos recomendou um “escrutínio independente do processo de voto e contagem”,²⁷⁷ o que pode contribuir para a confiança do público e a aceitação do resultado da votação.

G. Justiça eleitoral

128. De acordo com o direito a um julgamento justo (Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 14) e o direito a um recurso efetivo (*ibid.*,

²⁷¹ Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, art. 41. Ver também CMW/C/ALB/CO/2, paras. 55–56; CMW/C/ECU/CO/3, paras. 36–37; CMW/C/BGD/CO/1, paras. 43–44; e CMW/C/NGA/CO/1, paras. 43–44.

²⁷² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12.

²⁷³ *Ibid.*, para. 20. Ver também CCPR/C/IRN/CO/3, para. 29. Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 44.

²⁷⁴ CCPR/C/BLR/CO/5, para. 57.

²⁷⁵ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20; e CCPR/C/HND/CO/2, para. 45.

²⁷⁶ *Katashynskiy v. Ukraine*, para. 7.2 (votos perdidos e nenhuma recontagem ordenada).

²⁷⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20.

art. 2 (3)), o direito de contestar os resultados eleitorais e de as partes lesadas procurarem reparação deve estar disponível e previsto por lei (ver cap. III).²⁷⁸ O acesso a uma revisão judicial independente ou outros processos de queixas e recursos e procedimentos de auditoria deve ser providenciado para que o eleitorado tenha confiança no processo eleitoral.²⁷⁹

129. Os quadros legais devem estabelecer o âmbito dos procedimentos de revisão disponíveis e os poderes do órgão judicial independente e imparcial responsável por tal revisão. Os múltiplos níveis de revisão, quando disponíveis, devem também estar claramente determinados na legislação. As leis eleitorais devem igualmente prever soluções rápidas, adequadas e eficazes e aplicáveis no contexto do calendário eleitoral.²⁸⁰ As pessoas com deficiência devem dispor de ajustes processuais para assegurar o acesso à justiça (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 13). O acesso das mulheres à justiça também deve ser assegurado,²⁸¹ bem como o de outros grupos marginalizados.

H. Infrações, sanções e manutenção da ordem

130. O quadro legal e as políticas nacionais devem proteger o processo eleitoral da coerção, da corrupção, da má-fé oficial, da obstrução, da intimidação e de todas as outras formas de interferência e violência abusivas, incluindo a violência sexual.²⁸² Os processos, procedimentos e sanções devem respeitar as normas internacionais em matéria de direitos humanos na administração da justiça.²⁸³
131. As decisões relativas à manutenção da paz e da ordem nas mesas de voto devem estabelecer um equilíbrio entre a preocupação com a segurança e o potencial efeito intimidatório de uma presença policial, de segurança ou militar e devem ser sensíveis às questões de género. Tais decisões devem ser coerentes

²⁷⁸ Ibid. e Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 31 (2004), para. 15. Ver também *Delgado Burgoa v. Plurinational State of Bolivia*, para. 13; e *Sinitin v. Belarus*, para. 7.3. Ver também CCPR/C/LBR/CO/1, paras. 44–45.

²⁷⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 20; e *Katashynski v. Ukraine*, para. 7.2 (falta de acesso a um controlo judicial independente).

²⁸⁰ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 46.

²⁸¹ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendação geral N.º 33 (2015).

²⁸² Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 11. Ver também A/HRC/14/24/Add.7, para. 90.

²⁸³ Ver ACNUDH, *Human Rights in the Administration of Justice: A Facilitator's Guide on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* [Os Direitos Humanos na Administração da Justiça: Um Guia do Facilitador sobre Direitos Humanos para Juizes, Procuradores e Advogados], Professional Training Series N.º 9/Add.1 (Nova Iorque e Genebra, 2011).

com a dignidade humana e os direitos humanos de todas as pessoas.²⁸⁴ A responsabilidade civil e criminal deve ser imposta para atos de prevaricação, omissão e deslealdade praticados por funcionárias e funcionários eleitorais.

132. No caso particular dos sistemas de voto obrigatório, o Comité dos Direitos Humanos considerou que “qualquer sanção pela falta de voto deve ser estabelecida por lei, razoável e proporcional e não deve afetar o gozo ou o exercício dos direitos ao abrigo do Pacto”.²⁸⁵

I. Meios de comunicação social: acesso e regulação

133. O acesso justo aos meios de comunicação por todas/os as/os candidatas/os e partidos políticos para fins de campanha e publicidade também é importante.²⁸⁶ O acesso justo aos meios de comunicação pode ser ainda mais importante em situações em que os principais meios de informação são controlados pelo Governo. Os regulamentos dos meios de comunicação devem prever salvaguardas contra a censura política, vantagens governamentais injustas e acesso desigual/ não equitativo durante o período de campanha.²⁸⁷ As candidatas e os candidatos devem receber igual visibilidade nos meios de comunicação públicos durante as campanhas eleitorais.²⁸⁸
134. Tal como foi declarado pelo Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, em situações em que os meios de comunicação social são propriedade do Estado, os quadros legais nacionais devem assegurar que todos os partidos políticos tenham acesso aos mesmos e sejam tratados de forma justa e equitativa. Quando é permitida a publicidade política paga, os meios de comunicação social privados devem ser obrigados a cobrar a todos os partidos e candidatas e candidatos as mesmas taxas, sem discriminação. Não deve ser dada ao Governo em exercício ou às candidatas e aos candidatos em funções uma cobertura preferencial ou desproporcionadamente extensa dos meios de comunicação social.²⁸⁹
135. Além disso, a rápida expansão do espaço digital criou múltiplos canais alternativos de comunicação, e foram em particular as redes sociais que se tornaram uma fonte chave de informação a suscitar novas preocupações, incluindo a desinformação e a manipulação de grandes volumes de dados.²⁹⁰

²⁸⁴ Código de Conduta dos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, art. 2.

²⁸⁵ *Alger v. Australia* (CCPR/C/120/D/2237/2013), para. 7.3.

²⁸⁶ A/HRC/26/30, para. 48. Ver também *Relator especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, “Liberdade de expressão e eleições na era digital”, p. 4.*

²⁸⁷ CCPR/C/TJK/CO/3, para. 55 (f); CCPR/C/GNQ/CO/1, paras. 58–59; e CCPR/C/KWT/CO/3, paras. 40–41.

²⁸⁸ CEDAW/C/CHE/CO/3, paras. 33–34.

²⁸⁹ A/HRC/26/30, para. 58.

²⁹⁰ Ver acima a caixa de texto sobre o impacto das grandes manipulações de dados e dos meios de comunicação social nas eleições.

136. O acesso justo aos meios de comunicação social implica não só igualdade no que diz respeito à atribuição de tempo e espaço, mas também atenção à hora de emissão (ou seja, horário nobre versus emissão tardia) e à colocação de anúncios impressos (ou seja, capa versus contracapa).²⁹¹ O Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão recomendou que os meios de comunicação social fossem encorajados a criar mecanismos para assegurar que todos os atores dos meios de comunicação social adiram aos mais elevados padrões éticos de reportagem objetiva e garantam uma cobertura igualitária dos partidos políticos de forma a facilitar a ampla educação do eleitorado e assegurar que todos os partidos em todo o espectro político sejam ouvidos.²⁹² A formação para jornalistas e outras/os trabalhadoras/es dos meios de comunicação deve também ser promovida a fim de desafiar os estereótipos de género e a deturpação da representação das mulheres nos meios de comunicação²⁹³ e para assegurar uma cobertura igual das candidaturas femininas e masculinas.
137. Um mecanismo valioso para assegurar uma transmissão justa e responsável durante os períodos eleitorais pode ser um organismo independente encarregado de monitorizar as transmissões políticas e a atribuição de tempo a vários partidos políticos e candidatas e candidatos e de receber e agir em caso de queixas relativas ao acesso aos meios de comunicação social, à equidade e à responsabilidade. Alternativamente, estas funções podem ser desempenhadas por várias instituições diferentes, dependendo do contexto.
138. Tal como referido pelo Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, “a transparência da propriedade dos media permite aos leitores, espectadores e eleitores compreender as estruturas de influência que sustentam a campanha, a publicidade e o conteúdo editorial que tão frequentemente determinam as suas escolhas políticas. Os Estados devem encontrar uma forma, quer através de uma política reguladora, quer através de processos de auto-regulação liderados pela indústria, de promover uma maior transparência na propriedade e influência dos meios de comunicação social. ... Contudo, a exigência de transparência da propriedade privada dos meios de comunicação social não deve ser utilizada como um meio de licenciamento de facto dos meios de comunicação social”.²⁹⁴
139. A garantia de uma difusão e publicação eleitoral responsável e sensível ao género nos meios de comunicação social pode, em parte, ser assegurada

²⁹¹ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 34.

²⁹² A/HRC/26/30, para. 57.

²⁹³ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 33.

²⁹⁴ A/HRC/26/30, para. 67.

por um acordo sobre um código de conduta para os meios de comunicação social. De acordo com o Relator Especial para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, a auto-regulação é, sem dúvida, o meio mais eficaz de assegurar que os meios de comunicação social vivam de acordo com os seus próprios padrões éticos, mantendo-se ao mesmo tempo livres da influência do Estado.²⁹⁵ Os sistemas regulatórios devem ter em conta as diferenças entre os sectores da imprensa escrita e da radiodifusão e a Internet, observando também a forma como os vários meios de comunicação convergem.²⁹⁶

J. Informação ao público e educação do eleitorado

140. A educação do eleitorado, inclusive através de programas de educação dos meios de comunicação e de alfabetização digital, é essencial para assegurar o exercício efetivo do direito de voto por uma comunidade informada (ver capítulo III sobre o direito à educação).²⁹⁷ O eleitorado precisa de ter confiança na integridade do processo eleitoral e no seu direito de participar no mesmo. O financiamento e a administração devem ser assegurados para campanhas objetivas e não partidárias de educação e informação do eleitorado. É importante que todos os programas de educação cívica sejam inclusivos e visem indivíduos e grupos marginalizados ou discriminados.²⁹⁸ A educação eleitoral é especialmente crítica para as populações com pouca ou nenhuma experiência de eleições democráticas, por exemplo os jovens que votam pela primeira vez. O público deve ser bem informado sobre a importância do voto, bem como sobre onde, quando e como votar. As campanhas de educação eleitoral devem estender-se a todo o território do país, incluindo as zonas rurais e periféricas.
141. O material deve estar amplamente disponível para assegurar a participação significativa de todas as eleitoras e os eleitores elegíveis. Os materiais eleitorais e de voto devem ser publicados nas várias línguas nacionais, incluindo línguas minoritárias, e ser acessíveis a pessoas com deficiência.²⁹⁹ Métodos específicos, tais como fotografias e símbolos, devem ser adotados para ter em conta vários níveis de alfabetização.³⁰⁰ A educação e formação do eleitorado deve também visar a igualdade entre homens e mulheres.³⁰¹

²⁹⁵ *Ibid.*, para. 56.

²⁹⁶ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 34 (2011), para. 39.

²⁹⁷ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 11.

²⁹⁸ Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 24.

²⁹⁹ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12. Ver também Orientações para os Estados sobre a aplicação efetiva do direito de participação nos assuntos públicos, para. 39 (d).

³⁰⁰ Comité dos Direitos Humanos, comentário geral N.º 25 (1996), para. 12.

³⁰¹ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, recomendações gerais N.º 3 (1987) e 19 (1992); CEDAW/C/IRL/CO/6-7, para. 35 (b); e CEDAW/C/ETH/CO/6-7, para. 27.

ANEXO I

NORMAS E PADRÕES EM INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RELEVANTES PARA AS ELEIÇÕES E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A. Direito à participação política

Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos

Artigo 8.º

1. Todos têm o direito, individualmente e em associação com outros, de ter acesso efetivo, numa base não discriminatória, à participação no governo do seu país e na condução dos negócios públicos.
2. Este direito compreende, entre outros aspectos, o direito de, individualmente ou em associação com outros, apresentar aos organismos governamentais e às agências e organizações que se ocupam dos negócios públicos críticas e propostas para aperfeiçoar o respetivo funcionamento e chamar a atenção para qualquer aspecto do respetivo trabalho que possa prejudicar ou impedir a promoção, proteção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Convenção sobre os Direitos da Criança

Artigo 15.º

1. Os Estados Partes reconhecem os direitos da criança à liberdade de associação e à liberdade de reunião pacífica.

2. O exercício destes direitos só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da segurança pública, da ordem pública, para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento

Artigo 1.º

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento económico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar.

...

Artigo 2.º

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve participar ativamente e beneficiar do direito ao desenvolvimento.
2. Todos os seres humanos têm responsabilidades no desenvolvimento, individual e coletivamente, tendo em conta a necessidade de um pleno respeito dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como os seus deveres para com a comunidade, único âmbito no qual se pode alcançar a livre e completa realização do ser humano, e devem assim promover e proteger uma ordem política, social e económica favorável ao desenvolvimento.
3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas que visem uma constante melhoria do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base na sua participação ativa, livre e significativa no processo de desenvolvimento e numa justa distribuição dos benefícios dele derivados.

Artigo 8.º

...

2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as áreas enquanto fator importante para o desenvolvimento e para a plena realização de todos os direitos humanos.

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*Artigo 8.º*

1. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar:
 - a. O direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato da sua escolha, sujeito somente ao regulamento da organização interessada, com vista a favorecer e proteger os seus interesses económicos e sociais. O exercício deste direito não pode ser objeto de restrições, a não ser daquelas previstas na lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;
 - b. O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formarem ou de se filiarem às organizações sindicais internacionais;
 - c. O direito dos sindicatos de exercer livremente a sua atividade, sem outras limitações além das previstas na lei, e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança social ou da ordem pública ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem;
 - d. O direito de greve, sempre que exercido em conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impede que o exercício desses direitos seja submetido a restrições legais pelos membros das forças armadas, da polícia ou pelas autoridades da administração pública.
3. Nenhuma disposição do presente artigo autoriza aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, a adotar medidas legislativas, que prejudiquem ou a aplicar a lei de modo a prejudicar as garantias previstas na dita Convenção.

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 direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;
- b. De votar e ser eleita ou 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.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Artigo 21.º

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, 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.

B. Não-discriminação e igualdade de acesso à participação política

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

Artigo 5.º

Os povos indígenas têm o direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, económicas, sociais e culturais, mantendo ao mesmo tempo seu direito de participar plenamente, caso o desejem, da vida política, económica, social e cultural do Estado.

Artigo 18.º

Os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem os seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver as suas próprias instituições de tomada de decisões.

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Artigo 29.º - Participação na vida política e pública

Os Estados partes garantem às pessoas com deficiência os direitos políticos e a oportunidade de os gozarem, em condições de igualdade com as demais pessoas, e comprometem-se a:

- a) Assegurar que as pessoas com deficiências podem efetiva e plenamente participar na vida política e pública, em condições de igualdade com os demais, de forma direta ou através de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e oportunidade para as pessoas com deficiência votarem e serem eleitas, *inter alia*:
- i) Garantindo que os procedimentos de eleição, instalações e materiais são apropriados, acessíveis e fáceis de compreender e utilizar;
 - ii) Protegendo o direito das pessoas com deficiências a votar, por voto secreto em eleições e referendos públicos sem intimidação e a concorrerem a eleições para exercerem efetivamente um mandato e desempenharem todas as funções públicas a todos os níveis do governo, facilitando o recurso a tecnologias de apoio e às novas tecnologias sempre que se justificar;
 - iii) Garantindo a livre expressão da vontade das pessoas com deficiência enquanto eleitoras e eleitores e para este fim, sempre que necessário, a seu pedido, permitir que uma pessoa da sua escolha lhes preste assistência para votar;
- b) Promovendo ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução dos assuntos públicos, sem discriminação e em condições de igualdade com os demais e encorajar a sua participação nos assuntos públicos, incluindo:
- i) A participação em organizações e associações não governamentais ligadas à vida pública e política do país e nas atividades e administração dos partidos políticos;

- ii) A constituição e adesão a organizações de pessoas com deficiência para representarem as pessoas com deficiência a nível internacional, nacional, regional e local.

Declaração de Durban e Programa de Ação

22. *Solicita que* os Estados:

...

- d) Consultem os representantes indígenas no processo de tomada de decisão concernentes a políticas e medidas que os afetem diretamente.

Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas

Artigo 2.º

...

2. As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de participar efetivamente na vida cultural, religiosa, social, económica e pública.

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias

Artigo 41.º

1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias terão o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem, de votar e de candidatar-se em eleições organizadas por esse Estado, de acordo com a legislação vigente.
2. Os Estados interessados deverão facilitar, se necessário e em conformidade com a sua legislação, o exercício destes direitos.

Artigo 42.º

1. Os Estados Partes deverão ponderar a possibilidade de estabelecer procedimentos ou instituições que permitam ter em conta, tanto no Estado de origem quanto no Estado de emprego, as necessidades, aspirações e obrigações específicas dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e, sendo esse o caso, a possibilidade de os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias terem nessas instituições os seus representantes livremente escolhidos.
2. Os Estados de emprego facilitarão, de harmonia com a sua legislação nacional, a consulta ou a participação dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nas decisões relativas à vida e à administração das comunidades locais.
3. Os trabalhadores migrantes poderão gozar de direitos políticos no Estado de emprego, se esse Estado, no exercício da sua soberania, lhes atribuir esses direitos.

Convenção sobre os Direitos da Criança

Artigo 12.º

1. Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.

...

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Artigo 7.º

Os Estados-parte tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em

particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;
- c) Participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

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 reconhecidos 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.

...

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 proteção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações

e garantir a todas as pessoas proteção 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.

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 desta Convenção, os Estados Partes comprometem-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, especialmente o de participar de eleições - votando e sendo votado - através de sufrágio universal e igual, direito de tomar parte no governo assim como na direção dos assuntos públicos em todos os escalões, e direito de ter acesso em igualdade de condições às funções públicas;

...

Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres

Artigo I

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

Artigo II

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

Artigo III

As mulheres terão o direito de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas nos termos da legislação nacional, em condições de igualdade com os homens, sem qualquer discriminação.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

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.

Artigo 7.º

Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

C. Direito à autodeterminação

Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais

2. Todos os povos têm o direito à autodeterminação; em virtude deste direito, podem determinar livremente o seu estatuto político e prosseguir livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

5. Deverão ser tomadas medidas imediatas em todos os Territórios Sob Tutela e Territórios Não Autónomos ou em quaisquer outros territórios que não tenham ainda alcançado a independência, de forma a transferir todos os

poderes para os povos desses territórios, sem quaisquer condições ou reservas, em conformidade com a sua vontade e desejo expressos, e sem qualquer distinção quanto à raça, credo ou cor, a fim de lhes permitir gozar uma independência e liberdade completas.

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

Artigo 3.º

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente a sua condição política e buscam livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

Artigo 4.º

Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas aos seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar as suas funções autónomas.

Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas

1. *Proclama solenemente* os seguintes princípios:

...

Cada Estado tem o dever de se abster de qualquer ação forçada que prive os povos referidos na elaboração do princípio da igualdade de direitos e autodeterminação do seu direito à autodeterminação e à liberdade e independência.

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Artigo 1.º

1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

...

Carta das Nações Unidas

Artigo 1.º

Os objetivos 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 humanos 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

internacional estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios, e, para tal fim:

...

- b) Promover o seu governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo das suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus do seu adiantamento;

...

Artigo 76.º

Os objetivos básicos do sistema de tutela, de acordo com os objetivos das Nações Unidas enumerados no Art.º 1.º da presente Carta, serão:

...

- b) Fomentar o programa político, económico, 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) Estimular o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos;

...

ANEXO II

INSTRUMENTOS REGIONAIS SELECIONADOS RELEVANTES ÀS ELEIÇÕES E À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A. Direito à participação política

Documento da Reunião de Copenhaga da Conferência sobre a Dimensão Humana da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa

7. Para assegurar que a vontade do povo serve de base à autoridade do governo, os Estados participantes comprometem-se a
 - 7.1. realizar eleições livres em intervalos razoáveis, tal como estabelecido por lei;
 - 7.2. permitir que todos os assentos em, pelo menos, uma câmara da legislatura nacional sejam livremente disputados numa votação popular;
 - 7.3. garantir aos cidadãos adultos o sufrágio universal e igual;

...

Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Artigo 3.º - Direito a eleições livres

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.

Carta Democrática Interamericana

Artigo 2.º

O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um quadro de legalidade, em conformidade com a respetiva ordem constitucional.

Artigo 3.º

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Artigo 5.º

O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.

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 direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas

por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o número anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

Artigo XX

Toda a pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se realizarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

Artigo XXXII

Toda a pessoa tem o dever de votar nas eleições populares do país de que for nacional, quando estiver legalmente habilitada para isso.

Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação

Artigo 4.º

1. Os Estados partes comprometem-se a promover a democracia, o princípio do Estado de direito, assim como os direitos humanos.
2. Os Estados partes consideram a participação popular, através do sufrágio universal como um direito inalienável dos povos.

Princípios e Diretrizes da SADC que Regem Eleições Democráticas (da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)

4.1. Os Estados-Membros devem convidar Missões de Observação Eleitoral da SADC (SEOMs) para observarem as suas eleições com base nas disposições do Tratado de criação da SADC, Protocolo sobre Cooperação em matéria de Política, Defesa e Segurança e dos Princípios e Diretrizes da SADC que regem Eleições Democráticas. Para este efeito, os Estados-Membros comprometem-se a defender os seguintes Princípios sobre Organização de Eleições Democráticas em prol de eleições democráticas na região da SADC, nomeadamente:

- 4.1.1 Encorajar a plena participação de todos os cidadãos nos processos democráticos e de desenvolvimento;
- 4.1.2 Assegurar que todos os cidadãos gozam das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, incluindo a liberdade de associação, liberdade de reunião e liberdade de expressão.

Declaração sobre os Princípios que regem as Eleições Democráticas em África (da União Africana)

IV. Eleições: direitos e obrigações

Reafirmamos os seguintes direitos e obrigações ao abrigo dos quais são realizadas eleições democráticas:

1. Cada cidadão tem o direito de participar livremente no governo do seu país, diretamente ou através de representantes livremente eleitos, de acordo com as disposições da lei.
2. Todo o cidadão tem o direito de participar plenamente nos processos eleitorais do país, incluindo o direito de votar ou ser eleito, de acordo com as leis do país e tal como garantido pela Constituição, sem qualquer tipo de discriminação.

...

**Protocolo A/SP1/12/01 sobre a Democracia e Boa Governança
Suplementário ao Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção de
Conflitos, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança**

Artigo 1.º

Os seguintes deverão ser declarados como princípios constitucionais partilhados por todos os Estados-Membros:

...

- b) Toda a ascensão ao poder deve ser feita através de eleições livres, justas e transparentes.

...

- d) Participação popular na tomada de decisões, adesão estrita a princípios democráticos e descentralização de poder em todos os níveis de governança.

...

Artigo 2.º

1. Não se fará nenhuma alteração substancial às leis eleitorais nos últimos seis (6) meses antes das eleições, exceto com o consentimento de uma maioria de atores políticos.
2. Todas as eleições deverão ser organizadas nas datas ou em períodos fixados pela Constituição ou pelas leis eleitorais.
3. Os Estados-Membros deverão tomar todas as medidas apropriadas para assegurar que as mulheres tenham direitos iguais aos dos homens para votar e ser eleitas nas eleições, para participar na formulação de políticas governamentais e na sua implementação e para ocupar cargos públicos e desempenhar funções públicas em todos os níveis de governança.

Artigo 3.º

Os órgãos responsáveis pela organização das eleições deverão ser independentes ou neutros e deverão ter a confiança de todos os atores políticos. Sempre que necessário, devem ser organizadas consultas nacionais apropriadas para determinar a natureza e estrutura dos órgãos.

Artigo 4.º

1. Cada Estado-Membro da CEDEAO deverá assegurar-se do estabelecimento de um registo de nascimentos e de óbitos fiável. Um registo central será estabelecido em cada Estado-Membro.
2. Os Estados-Membros deverão cooperar nesta área com vista a trocar experiências e, quando necessário, providenciar assistência técnica mútua na produção de cadernos eleitorais fiáveis.

Artigo 5.º

As listas dos eleitores deverão ser preparadas de uma forma transparente e fiável, com a colaboração dos partidos políticos e de eleitores que as possam aceder quando surgir a necessidade.

Artigo 6.º

A preparação e realização das eleições e do anúncio dos resultados deverão ser efetuadas de uma forma transparente.

Artigo 7.º

Serão feitos preparativos adequados para ouvir e resolver todas as petições relativas à realização de eleições e anúncio de resultados.

Artigo 8.º

Os Estados-Membros deverão utilizar os serviços de organizações da sociedade civil envolvidos em assuntos eleitorais para educar e esclarecer o

público sobre a necessidade de eleições pacíficas, desprovidas de quaisquer atos de violência.

Artigo 9.º

O partido e/ou o candidato ou a candidata que perder as eleições deverá assumir a derrota relativamente ao partido e/ou candidato ou candidata que seja finalmente declarado vencedor, seguindo as orientações e dentro do prazo limite estipulado pela lei.

Artigo 10.º

Todos os detentores de poder em todos os níveis deverão abster-se de atos de intimidação ou assédio contra candidatos/as derrotados/as ou os seus apoiantes.

Tratado revisto da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

Artigo 4.º Princípios fundamentais

As altas partes contratantes, na prossecução dos objetivos enunciados no artigo 3.º do presente Tratado, afirmam solenemente e declaram a sua adesão aos seguintes princípios:

...

- (j) promoção e consolidação de um sistema democrático de governação em cada Estado-Membro, tal como previsto na Declaração de Princípios Políticos adotada em Abuja, em 6 de julho de 1991; e

...

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Artigo 13.º

1. Todos os cidadãos têm direito de participar livremente na direção dos assuntos públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de

representantes livremente escolhidos, isso em conformidade com as regras prescritas na lei.

2. Todo/a cidadão/cidadã terá direito a igual acesso ao serviço público de seu país.
3. Toda a pessoa tem o direito de usar os bens e serviços públicos em estrita igualdade de todas as pessoas perante a lei.

Carta Árabe dos Direitos Humanos

Artigo 24.º

Todo o cidadão tem o direito:

1. De exercer livremente uma atividade política.
 2. De participar na condução dos assuntos públicos, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos.
 3. De apresentar-se a eleições ou escolher os seus representantes em eleições livres e imparciais, em condições de igualdade entre todos os cidadãos que garantam a livre expressão da sua vontade.
 4. À oportunidade de ter acesso, em pé de igualdade com outros, a cargos públicos no seu país, de acordo com o princípio da igualdade de oportunidades.
- ...

Declaração dos Direitos Humanos da ASEAN

Artigo 25.º

1. Qualquer pessoa que seja cidadão do seu país tem o direito de participar no governo do seu país, diretamente ou através de representantes democraticamente eleitos, de acordo com a lei nacional.

2. Todo o cidadão tem o direito de votar em eleições periódicas e genuínas, que devem ser realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto, garantindo a livre expressão da vontade dos eleitores, de acordo com a lei nacional.

B. Não-discriminação e igualdade de acesso à participação

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Artigo 21.º - Não discriminação

1. É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.
2. No âmbito da aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições específicas, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade.

Protocolo n.º 12 à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais

Artigo 1.º - Proibição geral de discriminação

1. O gozo de qualquer direito previsto por lei será assegurado sem discriminação, designadamente em razão do sexo, da raça, da cor, da língua, da religião, da opinião política ou outra, da origem nacional ou social, da pertença a uma minoria nacional, da fortuna, do nascimento ou de qualquer outra situação.
2. Ninguém pode ser discriminado por uma autoridade pública, seja por que motivo for, incluindo os motivos referidos no n.º 1.

Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (do Conselho da Europa)

Artigo 15.º

As Partes comprometem-se a criar as condições necessárias à participação efetiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos negócios públicos, em particular naqueles que lhes digam respeito.

Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local (do Conselho da Europa)

Capítulo C – Direito de Voto nas Eleições para as Autoridades Locais

Artigo 6.º

1. Cada Parte compromete-se, sem prejuízo das disposições do n.º 1 do artigo 9.º, a conceder a todos os residentes estrangeiros o direito de votar e de ser eleito nas eleições para as autoridades locais, desde que a pessoa em causa cumpra os mesmos requisitos legais aplicáveis aos cidadãos nacionais e tenha ainda residido legal e habitualmente no Estado em questão nos cinco anos anteriores à eleição.
2. Contudo, qualquer Estado Contratante poderá declarar, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, que pretende limitar a aplicação do n.º 1 do presente artigo ao direito de voto.

Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos Humanos)

Artigo 14.º - Proibição de discriminação

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.

Carta Democrática Interamericana

Artigo 9.º

A eliminação de toda a forma de discriminação, especialmente a discriminação de género, étnica e racial, e das diversas formas de intolerância, bem como a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas e dos migrantes, e o respeito à diversidade étnica, cultural e religiosa nas Américas contribuem para o fortalecimento da democracia e a participação do cidadão.

Artigo 28.º

Os Estados promoverão a participação plena e igualitária das mulheres nas estruturas políticas de seus respetivos países, como elemento fundamental para a promoção e o exercício da cultura democrática.

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 proteção da lei.

Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher

Artigo 1.º

As Altas Partes Contratantes convêm em que o direito ao voto e à eleição para um cargo nacional não deverá negar-se ou restringir-se por motivo de sexo.

Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento

Artigo 13.º - Participação

1. Os Estados Partes deverão adotar medidas legislativas específicas e outras estratégias para permitir a igualdade de oportunidades para homens e mulheres participarem em todos os processos eleitorais, incluindo a administração das eleições e a votação.

Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África

Artigo 9.º Direito à Participação no Processo Político e de Tomada de Decisões

1. Os Estados Parte realizam ações positivas específicas para promover a governação participativa e a participação paritária das Mulheres na vida política dos seus países, através de uma ação afirmativa e uma legislação nacional e outras medidas de forma a garantir que:
 - a) participem em todas as eleições, sem qualquer discriminação;
 - b) estejam representadas em paridade com os homens e em todos os níveis nos processos eleitorais;
 - c) sejam parceiras iguais dos homens a todos os níveis de desenvolvimento e de implementação das políticas e programas das políticas e programas de desenvolvimento dos Estados e das autarquias locais.

2. Os Estados Partes garantem uma maior e efetiva representação e participação da Mulher a todos os níveis de tomada de decisões.

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Artigo 2.º

Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente 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 proteção da lei.

Carta Árabe dos Direitos Humanos

Artigo 3.º

...

3. Homens e mulheres são iguais em relação à dignidade humana, direitos e obrigações no quadro da discriminação positiva estabelecida a favor das mulheres pela sharia Islâmica, por outras leis divinas e pelas leis e instrumentos legais aplicáveis. Por conseguinte, cada Estado parte compromete-se a tomar todas as medidas necessárias para garantir a igualdade de oportunidades e a igualdade efetiva entre homens e mulheres no gozo de todos os direitos estabelecidos na presente Carta.

C. Direito à autodeterminação

Carta Africana dos Direitos Humanos 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 o 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 seja esta de ordem política, económica ou cultural.

Carta Árabe dos Direitos Humanos

Artigo 2.º

1. Todos os povos têm o direito de autodeterminação e de controlar as suas riquezas e recursos naturais, bem como o direito de escolher livremente o seu sistema político e de prosseguir livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

ANEXO III

SISTEMA DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

1. O sistema de direitos humanos das Nações Unidas é composto por mecanismos com mandatos de controlo derivados da Carta das Nações Unidas (os chamados organismos baseados na Carta) e organismos criados ao abrigo dos tratados internacionais de direitos humanos e constituídos por peritos independentes (os chamados organismos baseados em tratados ou órgãos de tratados).

A. Organismos baseados na Carta

2. Os órgãos baseados na Carta são o Conselho dos Direitos Humanos, a sua revisão periódica universal e os seus procedimentos especiais.

1. Conselho dos Direitos Humanos

3. O Conselho dos Direitos Humanos é um órgão intergovernamental no seio do sistema das Nações Unidas composto por 47 Estados, que são eleitos pela Assembleia Geral através de uma votação por maioria simples. O Conselho é o principal órgão no seio do sistema das Nações Unidas responsável pelo reforço da promoção e proteção dos direitos humanos e pela abordagem e ação em matéria de violações dos direitos humanos a nível mundial. O Conselho foi criado pela Assembleia Geral em 15 de março de 2006 através da adoção da resolução 60/251. O Conselho reúne-se no Gabinete das Nações Unidas em Genebra durante 10 semanas por ano e tem a capacidade de discutir todas as questões e situações temáticas de direitos humanos que exigem a sua atenção ao longo do ano.
4. O Conselho pode adotar decisões, declarações e resoluções com ou sem voto registado. Para adotar um projeto de texto através de votação, deve contar com o apoio de uma maioria dos membros do Conselho. Só os membros do Conselho podem votar. As decisões do Conselho não são juridicamente vinculativas. Até à data, o Conselho adotou mais de 1.750 textos para abordar uma vasta gama de questões temáticas e específicas de cada país em matéria de direitos humanos.

2. Revisão periódica universal

5. A revisão periódica universal do Conselho dos Direitos Humanos é um processo único que envolve uma revisão dos registos dos direitos humanos de todos os 193 Estados-Membros das Nações Unidas uma vez em cada quatro anos e meio.
6. Todos os anos, cerca de 42 Estados são revistos, recebendo uma média de 180 recomendações cada um. Espera-se então que os Estados revistos indiquem quais as recomendações que apoiam e informem sobre as medidas tomadas para as implementar. A revisão periódica universal é um dos muitos pontos de entrada para o envolvimento das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, sendo que as recomendações explicitamente apoiadas por um Governo constituem o mais consensual. Como processo de revisão por pares, as recomendações da revisão periódica universal são feitas por outros Estados e complementam ou reiteram outras recomendações emitidas por organismos de peritos das Nações Unidas em direitos humanos, tais como os organismos de tratados, os procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos e ACNUDH.¹

3. Procedimentos especiais

7. Os titulares de mandatos de procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos são constituídos por relatores especiais, peritos independentes e grupos de trabalho que são nomeados pelo Conselho e que servem na sua qualidade pessoal. Os procedimentos especiais realizam visitas aos países; atuam em casos individuais e preocupações de natureza mais ampla e estrutural, enviando comunicações aos Estados e outros atores, trazendo à sua atenção alegadas violações ou abusos; realizam estudos temáticos e convocam consultas de peritos; contribuem para o desenvolvimento de normas internacionais em matéria de direitos humanos; participam na defesa dos direitos humanos; sensibilizam o público e prestam aconselhamento para a cooperação técnica.
8. Os titulares dos mandatos são independentes de qualquer governo ou organização e servem na sua capacidade individual. Reportam ao Conselho sobre as suas conclusões e recomendações, bem como à Assembleia Geral. Por vezes são eles o único mecanismo que alerta a comunidade internacional para certas questões de direitos humanos.

¹ Ver www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf.

Procedimentos especiais baseiam as suas conclusões e recomendações em avaliações objetivas de situações de direitos humanos. Os procedimentos especiais não têm o poder ou autoridade para fazer valer os seus pontos de vista ou recomendações.

9. Em setembro de 2020, existiam 80 titulares ativos de mandatos de procedimentos especiais para 55 mandatos - 44 mandatos temáticos e 11 mandatos específicos a países.

B. Organismos de tratados

10. Existem 10 organismos de tratados de direitos humanos que monitorizam a implementação dos principais tratados internacionais de direitos humanos, nomeadamente:
 - (a) O Comité para a Eliminação da Discriminação Racial;
 - (b) O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais;
 - (c) O Comité dos Direitos Humanos;
 - (d) O Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres;
 - (e) O Comité contra a Tortura;
 - (f) O Comité dos Direitos da Criança;
 - (g) O Comité dos Trabalhadores Migrantes;
 - (h) O Subcomité de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas. Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
 - (i) O Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência;
 - (j) O Comité sobre Desaparecimentos Forçados.

11. Os órgãos dos tratados desempenham várias funções em conformidade com as disposições dos tratados que os estabeleceram. Estas incluem a análise dos relatórios periódicos dos Estados Partes, a análise das queixas individuais e a adoção de comentários gerais ou recomendações de interpretação das disposições dos tratados.²

1. Consideração dos relatórios dos Estados Partes

12. Quando um Estado ratifica um tratado, assume a obrigação legal de implementar os direitos reconhecidos nesse tratado. Para além da sua obrigação de implementar as disposições substantivas do tratado, cada Estado Parte tem também a obrigação de apresentar relatórios periódicos ao órgão competente do tratado sobre a forma como os direitos estão a ser implementados.

13. O órgão do tratado em questão analisa os relatórios dos Estados Partes e pode receber informação sobre a situação dos direitos humanos de um país de outras fontes, incluindo instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil, tanto internacionais como nacionais, entidades das Nações Unidas, outras organizações intergovernamentais e grupos profissionais e instituições académicas. À luz de toda a informação disponível, o órgão competente do tratado examina o relatório na presença de uma delegação do Estado Parte. O órgão do tratado publica então as suas preocupações e recomendações, referidas como as suas “observações conclusivas”.

2. Consideração de queixas individuais

14. Seis dos órgãos do tratado (o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comité dos Direitos Humanos, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, o Comité contra a Tortura, o Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Comité sobre Desaparecimentos Forçados) podem, sob certas condições, receber petições de indivíduos que alegam que os seus direitos ao abrigo do respetivo tratado foram violados por um Estado Parte no referido tratado.

² Para mais informações sobre os órgãos do tratado, ver ACNUDH, *The United Nations Human Rights Treaty System* [O Sistema do Tratado das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos], Fact Sheet N.º 30/Rev.1 (Nova Iorque e Genebra, 2012).

Quando uma comissão declara que uma queixa é admissível, a comissão procede à sua apreciação com base nos seus méritos, expondo as razões para concluir que ocorreu ou não uma violação ao abrigo das disposições aplicáveis do tratado.

15. As decisões das comissões representam uma interpretação autorizada dos respetivos tratados. Contêm recomendações dirigidas ao Estado Parte em questão, mas não são juridicamente vinculativas. Todos os comités desenvolveram procedimentos para controlar se os Estados Partes implementaram as suas recomendações (os chamados procedimentos de seguimento), uma vez que consideram que, ao aceitar os procedimentos de queixa, os Estados Partes também aceitaram respeitar as conclusões dos comités. O corpo de decisões resultante pode orientar os Estados, a sociedade civil e os indivíduos na interpretação do significado contemporâneo destes tratados.³

3. Comentários gerais e recomendações

16. Cada um dos órgãos do tratado publica a sua interpretação das disposições do respetivo tratado sob a forma de comentários gerais ou recomendações. Os comentários gerais e as recomendações fornecem informações adicionais de natureza mais elaborada sobre a forma como os tratados devem ser implementados. Abrangem uma vasta gama de assuntos, desde a interpretação abrangente de disposições substantivas, tais como o direito à liberdade de expressão ou o direito de participar nos assuntos públicos, até à orientação geral sobre a informação que deve ser apresentada nos relatórios dos Estados Partes relativos a artigos específicos dos tratados.
17. Os comentários gerais e recomendações também se têm debruçado sobre questões mais amplas e transversais, tais como o papel das instituições nacionais de direitos humanos, os direitos das pessoas com deficiência, a violência contra as mulheres e os direitos das minorias. Todos eles estão disponíveis no *website* do ACNUDH (disponível em www.ohchr.org).

³ Para mais informações sobre os procedimentos de reclamação dos órgãos de tratados, ver ACNUDH, *Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties* [Procedimentos de Reclamação Individual ao abrigo dos Tratados das Nações Unidas sobre Direitos Humanos], FactSheet N.º 7/Rev. 2 (Nova Iorque e Genebra, 2013).



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)
c/o Gabinete do Coordenador Residente das Nações Unidas
Edifício das Nações Unidas
Rua Rui Djassi
Caixa Postal 179
P.O. Box 1011 Bissau
Guiné-Bissau

E-mail: ohchr-infodesk@un.org
Sítio Web: www.ohchr.org