

Orientação Jurídica sobre Restrições e Bloqueios da Internet em África



Composta por 60 eminentes juizes e advogados de todas as regiões do mundo, a Comissão Internacional de Juristas (CIJ) promove e protege os direitos humanos por meio do Estado de Direito, e usa a sua experiēncia jurídica única para fortalecer e desenvolver os sistemas de justiça nacionais e internacionais.

Fundada em 1952 e ativa nos cinco continentes, a CIJ visa garantir o desenvolvimento progressivo e a implementaçāo efetiva dos direitos humanos internacionais e do direito internacional humanitário; assegurar a realizaçāo dos direitos civis, culturais, sociais, econômicos, políticos e sociais; salvaguardar a separaçāo de poderes; e garantir a independēncia do Judiciário e da profissāo jurídica.

**® Orientaçāo Jurídica sobre Restriçōes e Bloqueios da Internet em África
© Copyright Comissão Internacional de Juristas, abril de 2022**

A Comissão Internacional de Juristas (CIJ) permite a reproduçāo gratuita de trechos de qualquer de suas publicaçōes, desde que seja dado o devido reconhecimento e uma cópia da publicaçāo onde estā o trecho seja enviado à sua sede no seguinte endereçō:

**Comissāo Internacional de Juristas
Rue des Buis 3
PO Box 1740
1211 Geneva 1
Switzerland**

Esta Orientaçāo Jurídica é publicada pela CIJ com o generoso apoio do Ministério Federal das Relaçōes Exteriores da Alemanha. A Orientaçāo Jurídica foi elaborada pelo Juiz Alfred Mavedzenge. A revisāo final foi realizada por Ian Seiderman. Mulesa Lumina revisou e formatou o rascunho final.



Orientação Jurídica sobre Restrições e Bloqueios da Internet em África

Abril de 2022

CONTEXTUALIZAÇÃO

O acesso à internet é necessário para a realização da liberdade de expressão, do direito de acesso à informação e do exercício de muitos outros direitos humanos relacionados.¹ No entanto, no continente africano, como em outras partes do mundo, tem aumentado a prática de bloqueios da internet com o objetivo de suprimir o acesso à informação e o exercício da liberdade de expressão. Com o objetivo de fornecer uma ferramenta para formuladores de políticas, profissionais do Direito e para a sociedade civil para que possam abordar práticas ilegais e arbitrárias nessa área, a Comissão Internacional de Juristas (CIJ) desenvolveu esta Orientação Jurídica.

Esta Orientação é derivada principalmente das obrigações legais decorrentes do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* (PIDCP)² e da *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (CADHP),³ conforme reafirmado e interpretado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por tribunais e autoridades regionais.⁴ Quase todos os Estados africanos são signatários de ambos os tratados. Portanto, estes são os principais instrumentos juridicamente vinculativos aplicáveis aos Estados africanos sobre a proteção da liberdade de expressão e do direito de acesso à informação. Esta Orientação também se baseia em padrões secundários relevantes para esses direitos que não estão em tratados. Estes incluem a *Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África*, relatórios do Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, relatórios do Relator Especial sobre a Liberdade de Expressão e a *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet* produzida pela Relatora Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão, pelo Representante da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) sobre Liberdade de Mídia, pelo Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre Liberdade de Expressão, e pela Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e de Acesso à Informação da Comissão dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana).⁵

Nos últimos anos, tem havido um número crescente de governos no continente que

¹ Frank La Rue, Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, A/HRC/17/27, (2011), pars. 20-22. Ver também, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, 65º Sessão Ordinária (21 de outubro a 10 de novembro de 2019), princípio 37. Ver também *Amnesty International and others v Togo*, Tribunal de Justiça da CEDEAO, ECW/CCJ/APP/61/18 (25 de junho de 2020), acessível em https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/ECOWAS_Togo_Judgement_2020.pdf.

² Ver Artigo 19.

³ Ver Artigo 9.

⁴ Ver, por exemplo, *Amnesty International and others v Togo* ECW/CCJ/APP/61/18. Ver também Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral nº 34, Artigo 19: Liberdade de opinião e expressão, Doc. ONU. CCPR/C/GC/34 (12 de setembro de 2011); incluindo o Comentário Geral nº 34, Artigo 19: Liberdade de opinião e Expressão, CCPR/C/GC/34, julho de 2011.

⁵ Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet (1 de junho de 2011), acessível em <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&ID=4>

recorrem a bloqueios totais da Internet ou a restrições de acesso à internet. Os bloqueios da internet, para os fins desta Orientação, podem ser caracterizados como: "a interrupção intencional da internet ou das comunicações eletrônicas, de modo a torná-las inacessíveis ou efetivamente inutilizáveis, para uma população específica ou dentro de um local, muitas vezes para exercer controle sobre o fluxo de informações."⁶

Os tipos de práticas restritivas incluem bloqueios completos,⁷ limitação da banda (lentificação do acesso) e o bloqueio de plataformas de comunicação, como aplicativos de mensagens. O estado das liberdades na internet em 2020 em África⁸ verifica vários desses incidentes em todo o continente. Notavelmente, em janeiro de 2019, o governo do Zimbábue impôs uma suspensão nacional do acesso à internet por uma semana em resposta a protestos antigovernamentais em larga escala.⁹ Em julho de 2020, o governo da Etiópia interrompeu o acesso à internet por duas semanas após ações de protesto popular exigindo justiça pelo assassinato de um músico popular.¹⁰ Em 2021, tanto em Uganda quanto na Zâmbia, os governos suspenderam o acesso à internet no período antes e depois das eleições gerais.¹¹ Da mesma forma, o governo de Essuatíni suspendeu o acesso à internet duas vezes durante 2021 em resposta a protestos em larga escala contra o governo.¹²

O bloqueio da internet per si só constitui uma limitação séria e esmagadora à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação, o que dificilmente seria permitido sob as leis internacionais de direitos humanos.¹³

Esta Orientação não aborda todas as formas de restrições na internet. Limita-se a abordar os principais padrões legais regionais e internacionais a serem cumpridos pelos Estados nos casos em que os governos tentarem impor qualquer forma de bloqueio da internet ou prevenção generalizada do acesso à internet.

A liberdade de expressão e o direito de acesso à informação estão interrelacionados e

⁶ Esta é uma definição desenvolvida pela AccessNow. Ver <https://www.accessnow.org/keepiton-faq/>.

⁷ Quando o acesso à internet é inteiramente cortado.

⁸ *Report: The State of Internet Freedom in Africa 2020*, Colaboração sobre a Política Internacional de TIC na África Oriental e Austral (CIPESA, em inglês).

<https://cipesa.org/wp-content/uploads/2021/04/The-State-of-Internet-Freedom-in-Africa-2020-Relatório.pdf>

⁹ Ver "Zimbabwe imposes internet shutdown amid crackdown on protests" in *Al Jazeera*, 18 de janeiro de 2019, disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/18/zimbabwe-imposes-internet-shutdown-amid-crackdown-on-protests>.

¹⁰ Ver Access Now, "Back in the dark: Ethiopia shuts down internet once again", in *Access Now*, 16 de julho de 2020, disponível em <https://www.accessnow.org/back-in-the-dark-ethiopia-shuts-down-internet-once-again/>.

¹¹ Nita Bhalla e Alice McCool, "Internet shutdown for Uganda election", in *Business Day*, 21 de janeiro de 2021, disponível em <https://www.businesslive.co.za/bd/world/africa/2021-01-21-internet-shutdown-for-uganda-election/>.

¹² Access Now, "#KeepItOn: Eswatini authorities shut down internet to quell protests", 21 de outubro de 2021, disponível em <https://www.accessnow.org/keepiton-eswatini-protests/>.

¹³ Ver as decisões do Tribunal de Justiça da CEDEAO em *Amnesty International Togo & Others v The Togolese Republic* e in *Registered Trustees of The Socio-Economic Rights & Accountability Project (SERAP) v Federal Republic of Nigeria* ECW/CCJ/JUD/07/10 (30 de novembro de 2010).

são interdependentes com outros direitos humanos protegidos, inclusive, entre outros, a liberdade de associação, a liberdade de reunião, o direito à participação política e o direito à privacidade. Além disso, os direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito à saúde, às vezes podem estar relacionados, pois a capacidade de acessar ou obter cuidados de saúde depende da capacidade de acessar as informações de saúde necessárias.¹⁴ Ao exercer o seu direito à liberdade de expressão, os indivíduos, sozinhos ou em conjunto com outros, demandam responsabilidades de seu governo, bem como contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas. Isso também está relacionado ao exercício do direito à participação política, protegido pelo artigo 25 do PIDCP. Ao exercer seu direito de acesso à informação, os indivíduos reforçam a transparência do governo e a responsabilidade pública. Nesse sentido, a liberdade de expressão e o direito de acesso à informação são direitos essenciais que devem ser protegidos como forma de proteger o Estado de Direito e outros direitos humanos.¹⁵

A internet tornou-se agora parte integrante do exercício e do gozo da liberdade de expressão e acesso à informação, como afirmaram várias autoridades da ONU e a Comissão Africana. A Comissão, em sua Declaração sobre Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, conclama os Estados a "*facilitar os direitos à liberdade de expressão e acesso à informação online e os meios necessários para exercer esses direitos.*"¹⁶ A internet é uma fonte de informação e um meio para os indivíduos se comunicarem e expressarem suas opiniões. Por estas razões, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos observou que:

"Os Estados não devem interferir no direito dos indivíduos de buscar, receber e transmitir informações por meio de qualquer meio de comunicação e tecnologias digitais (...) a menos que tal interferência seja justificável e compatível com as leis e padrões internacionais de direitos humanos."

O Conselho de Direitos Humanos da ONU fez descobertas semelhantes.¹⁷ O Comitê de Direitos Humanos da ONU, ao esclarecer as obrigações dos Estados sob o artigo 19 do

¹⁴ Como enfatizou o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Comentário Geral sobre o Direito à Saúde, "[o] direito à saúde está intimamente relacionado e depende da realização de outros direitos humanos, incluindo o direito[] à ...acesso a informação". Ver Comentário Geral No. 14, UN Doc E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000), par. 3. O acesso à informação é identificado em vários lugares no Comentário Geral como essencial para a realização de diferentes aspectos do direito à saúde.

¹⁵ Consulte o Preâmbulo e o Princípio 1 da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África. Ver também, Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 2 que afirma que: "São essenciais para qualquer sociedade. Constituem a pedra de fundação de toda sociedade livre e democrática". Ver também, Resolução 19/36, Direitos humanos, democracia e Estado de Direito, UN Doc. A/HRC/RES/19/36 (19 de abril de 2012).

¹⁶ Princípio 37(1) da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 10 de novembro de 2019.

¹⁷ Ver Resolução 44/12, Liberdade de opinião e Expressão, UN Doc. A/HRC/44/L.18/Rev. (16 de julho de 2020). Ver também Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral nº 34; Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão (2011), pars. 19-22.

PIDCP, fornece as bases para como podem ser limitados os direitos relativos à liberdade de expressão sob o artigo 10 do PIDCP, inclusive no que diz respeito ao acesso à internet. Os Estados só podem limitar o exercício da liberdade de expressão e o direito de acesso à informação se a limitação for: prescrita por lei; servir a um propósito legítimo; e for um meio necessário e proporcional para alcançar o propósito legítimo declarado.¹⁸ Padrões semelhantes são estabelecidos no Princípio 9 da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, adotada pela Comissão Africana à luz de sua interpretação do Artigo 9 da CADHP.

O uso de bloqueios da internet como medida de derrogação das obrigações de direitos humanos devido à declaração de um estado de emergência provavelmente seria inadmissível mesmo durante uma situação de emergência. O Artigo 4 do PIDCP estabelece que, em caso de emergência pública que ameace a vida de uma nação, os Estados podem tomar medidas limitadas que derroguem certos direitos, como liberdade de expressão e informação. No entanto, tais medidas devem ser temporárias e estritamente necessárias para enfrentar uma ameaça específica à vida da nação.¹⁹ A desativação em grande escala dos sistemas de informação não satisfará as condições de necessidade e proporcionalidade.

Esta Orientação não abordará especificamente situações de derrogações decorrentes de emergências públicas. Aborda os padrões a serem cumpridos com base no artigo 19 do PIDCP e no artigo 9 da Carta Africana.

¹⁸ Frank La Rue, Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão (2011), par. 24.

¹⁹ Ver Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 29, Artigo 4: Derrogações durante um Estado de Emergência, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 de agosto de 2001). Veja também os Princípios de Siracusa sobre as Disposições de Limitação e Derrogação no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, acessíveis em <https://www.ici.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

ORIENTAÇÃO JURÍDICA

1. Os Estados têm a obrigação de garantir que os direitos humanos sejam cumpridos online e offline.

Os Estados devem respeitar, proteger e promover todos os direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão, o direito ao acesso à informação e o direito à privacidade online e offline.

Comentário

Os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e promover os mesmos direitos online e offline. Isso inclui, em particular, a liberdade de expressão, aplicável independentemente de fronteiras e por qualquer meio de sua escolha, de acordo com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 19 do PIDCP.²⁰

2. As restrições devem ser previstas em lei (Princípio da Legalidade)

As limitações sobre a liberdade de expressão e de informação devem ser previstas por leis que sejam consistentes com os padrões internacionais de direitos humanos. As limitações precisam atender ao princípio da legalidade, e para isso devem estar definidas em leis em termos claros, não ambíguos e que não sejam demasiadamente amplos, de modo que o escopo e as condições de sua aplicação e consequências sejam antecipáveis.

Comentário

- i. As restrições ao acesso à internet constituem limitações à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação. O Comitê de Direitos Humanos da ONU²¹ e a Comissão Africana²² afirmaram que, para garantir o cumprimento do PIDCP e da CADHP em particular, tais restrições devem ser previstas por uma lei que seja consistente com os

²⁰ Ver Resolução do Conselho de Direitos Humanos sobre a Promoção, Proteção e Gozo dos Direitos Humanos na Internet, A/HRC/38/7 (2018), par. 1.

²¹ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, pars. 25 e 26.

²² Ver Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípio 9 (1)(a).

- princípios do direito internacional.
- ii. As decisões de impor restrições ou qualquer limitação ao acesso à internet devem ser tomadas apenas por funcionários que tenham mandato por lei para tal autoridade, e tais decisões devem ser tomadas após o cumprimento de todos os procedimentos previstos na lei.²³
 - iii. O Comitê de Direitos Humanos²⁴ e a Comissão Africana²⁵ observaram que a legislação que prevê a imposição de restrições ao acesso à internet precisa ter sido adotada por meio de processo legislativo ou judicial ordinário consistente com o Estado de Direito e deve estar disponível e acessível ao público.
 - iv. Sempre que seja tomada a decisão de impor qualquer forma de restrição à liberdade de expressão, inclusive o bloqueio do acesso à internet, as autoridades competentes devem divulgar as disposições legais específicas que lhes conferem competência e poderes para impor essas restrições.²⁶

3. As restrições podem ser impostas apenas em busca de propósitos legítimos.

As limitações sobre a liberdade de expressão e do direito à informação devem ser impostas apenas na busca de propósitos identificados como legítimos de acordo com a lei internacional: para a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde pública, da moral ou dos direitos ou reputações de terceiros.

Comentário

- i. O Artigo 19(3) do PIDCP fornece os fundamentos finitos e definitivos pelos quais o direito à liberdade de expressão e informação pode ser limitado, a saber: (i) para a proteção dos direitos ou reputação de outros; ou (ii) para a proteção da segurança nacional ou ordem

²³ Ver Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral nº 34.

²⁴ *Ibid.*, par. 24.

²⁵ Ver Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípio 9(2).

²⁶ Ver *Korneenko et al. v. Belarus*, Comunicação do Comitê de Direitos Humanos nº 1553/2007, Pontos de vista adotados em 20 de março de 2009, UN Doc. CCPR/C/95/D/1553/2007 (HRC 2009).

pública, ou da saúde ou moral públicas. Restrições do acesso à internet, inclusive cortes da internet, não devem ser impostas para qualquer outra finalidade além das enumeradas.²⁷

- ii. Sempre que for tomada a decisão de impor qualquer forma de restrição ao acesso à internet, incluindo decisões de suspensão do acesso à internet, a autoridade responsável deve indicar expressamente qual foi o objetivo legítimo específico que se procura proteger com a imposição dessas restrições.
- iii. A autoridade responsável deve demonstrar que existe uma ligação direta entre o bloqueio da internet e a mitigação ou resposta da ameaça identificada contra um propósito legítimo.²⁸

4. As limitações aos direitos humanos não devem discriminar com base em raça, cor, orientação sexual ou identidade de gênero, idade, sexo, religião, idioma, opinião política ou de outra natureza, cidadania, nacionalidade ou status migratório, origem nacional, social ou étnica, descendência, estado de saúde, deficiência, propriedade, status socioeconômico, nascimento ou quaisquer outros status.

Comentário

Quaisquer limitações aos direitos humanos, incluindo restrições à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação, devem em seus objetivo, formulação e implementação não discriminar em termos de raça, cor, orientação sexual ou identidade de gênero, idade, sexo, religião, idioma, opinião política ou de outra natureza, cidadania, nacionalidade ou status migratório, origem nacional, social ou étnica, descendência, estado de saúde, deficiência, propriedade, status socioeconômico, nascimento ou quaisquer outros status.

- i. De acordo com os termos dos artigos 2(1), 3 e 26 do PIDCP, os Estados têm a obrigação de garantir que os direitos reconhecidos no Pacto, incluindo a liberdade de expressão e informação, sejam acessíveis e usufruídos por todos os indivíduos dentro de seu território e aqueles sujeitos a sua jurisdição, sem discriminação. Restrições que discriminam indivíduos por qualquer motivo inadmissível são inconsistentes com tais Princípios. O Artigo 26 do Pacto é de aplicação

²⁷ Artigo 19(3) do PIDCP.

²⁸ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 35.

mais ampla, garantindo não apenas a não discriminação no gozo dos direitos do PIDCP, mas também em relação a toda conduta do Estado. Em particular, o artigo 26.º prevê que:

*"Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação."*²⁹

O Artigo 2 da CADHP³⁰ prevê uma obrigação semelhante de não discriminação.

- ii. Embora o PIDCP e o CADHP listem explicitamente certos fundamentos de status em relação aos quais a discriminação é proibida, há também um abrangente "outros status" incluídos. Os desenvolvimentos contemporâneos no direito internacional serviram para identificar vários outros fundamentos de status que estão claramente incluídos neste âmbito. O Comitê de Direitos Humanos da ONU e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmaram isso em sua jurisprudência.³¹
- iii. Restrições do acesso à internet, incluindo cortes completos da internet, direcionadas a indivíduos ou grupos em qualquer um dos âmbitos interditados, constituem uma violação dessas obrigações.³² As restrições da internet que são direta ou indiretamente discriminatórias ou perpetuam a discriminação por qualquer um desses motivos são inconsistentes com as leis internacionais de direitos humanos.

5. As limitações só podem ser impostas se forem necessárias.

²⁹ Esta obrigação também é sublinhada em vários outros tratados, incluindo a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Ver também Comissão Internacional de Juristas, "Declaração de Tunis sobre Reforçar o Estado de Direito e os Direitos Humanos" (março de 2019), par. 44, disponível em <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2019/04/Universal-ICJ-The-Tunis-Declaration-Advocacy-2019-ENG.pdf>.

³⁰ Afirma que "toda 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."

³¹ Veja, por exemplo, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, Comentário Geral No. 20, Não discriminação em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, UN Doc E/C.12/GC/20 (2 de julho de 2009); Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral nº 37, O Direito de Reunião Pacífica, UN Doc CCPR/C/GC/37 (20 de setembro de 2020).

³² Ver Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão (2011).

Medidas que constituem limitações à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação podem ser impostas somente se forem necessárias para a proteção de um propósito legítimo.

Comentário

- i. O Artigo 19(3) do PIDCP estabelece que limitações à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação podem ser impostas apenas se forem necessárias para proteger ou alcançar um dos propósitos enumerados. Se não forem necessárias e se outros meios menos restritivos puderem ser adotados e implementados para este fim, a restrição não será permitida. Ao esclarecer o escopo desta disposição, o Comitê de Direitos Humanos da ONU³³ enfatizou que deve ser comprovada a existência de uma conexão direta e imediata entre a restrição imposta e uma ameaça contra um propósito legítimo que a limitação visa atender. Da mesma forma, a Comissão Africana afirmou que, para atender ao requisito de necessidade, a limitação à liberdade de expressão "deve originar-se de uma necessidade premente e substancial que seja relevante e suficiente" para ameaçar um propósito legítimo.³⁴
- ii. Restrições ao acesso à Internet podem ser impostas apenas quando tais restrições são estritamente e comprovadamente necessárias para proteger ou atingir o propósito legítimo declarado. A interdição total da internet provavelmente nunca será uma medida necessária ou proporcional. Como afirmou o Comitê de Direitos Humanos:

"Quaisquer restrições à operação de sites, blogs ou qualquer outro sistema de disseminação de informações baseado na internet, eletrônico ou de outro tipo, incluindo sistemas para apoiar essa comunicação, como provedores de serviços de internet ou mecanismos de pesquisa, são permitidas apenas na medida em que são compatíveis com o parágrafo 3 [que estabelece a base legal para as restrições]. As restrições permitidas geralmente devem ser específicas do conteúdo; proibições genéricas de operação de determinados sites

³³ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 35.

³⁴ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípio 9(4).

e sistemas não são compatíveis com o parágrafo 3.³⁵

- iii. A autoridade que impõe restrições à internet deve demonstrar que existe uma conexão direta e imediata entre a suspensão do acesso à internet e a ameaça que a restrição visa enfrentar, e que a restrição é estritamente necessária para enfrentar tal ameaça.

6. Proporcionalidade

a. As restrições devem ser os meios menos restritivos

Limitações à liberdade de expressão e ao direito à informação devem ser o meio menos restritivo para proteger o propósito legítimo declarado.

Comentário

- i. O Comitê de Direitos Humanos da ONU³⁶ e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos³⁷ observaram que as restrições ao exercício da liberdade de expressão não devem colocar em risco a essência deste próprio direito. Ambos os órgãos comentaram ainda que as restrições devem ser os instrumentos menos intrusivos entre aqueles que podem alcançar a mesma função de proteção.³⁸
- ii. Assim, sempre que vier a se tornar necessário impor restrições ao acesso à internet, a autoridade responsável deve selecionar e aplicar os meios menos restritivos para alcançar ou proteger o objetivo legítimo declarado. O bloqueio da internet só pode ser imposto se for o meio menos restritivo para atingir a função de proteção declarada.

b. As restrições não devem ser muito amplas

As limitações à liberdade de expressão e ao direito à informação não podem ser muito amplas.

³⁵ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral no. 34, par. 44 e 45.

³⁶ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 21.

³⁷ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípio 9(4)(b).

³⁸ *Ibid.*, princípio 9(4) (b). Ver também, Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral no. 34, par. 34.

Comentário

- i. O Comitê de Direitos Humanos da ONU³⁹ observou que quando as restrições à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação são necessárias para promover um propósito legítimo, a autoridade responsável deve garantir que tais restrições sejam formuladas com cuidado.⁴⁰ O escopo, a escala e a forma de aplicação das restrições devem ser cuidadosamente projetados para limitar o seu impacto ao que é estritamente necessário e proporcional para a proteção do propósito legítimo em questão.
- ii. As restrições ao acesso à internet, incluindo os bloqueios da internet, devem ser tão direcionadas quanto possível, de modo a limitar a sua interferência nos direitos de toda a população sob a jurisdição de um Estado, que o Estado é obrigado a respeitar e proteger. Por sua própria natureza, a suspensão geral da internet necessariamente tem um impacto indiscriminado sobre os membros do público e, portanto, quase sempre será uma resposta desproporcional, a menos que a autoridade responsável possa demonstrar que tais restrições são os únicos meios disponíveis para proteger o objetivo legítimo ameaçado.⁴¹
- iii. As restrições ao acesso à internet, incluindo o bloqueio total da internet, mesmo que admissíveis, só podem ser impostas por um período de tempo limitado e estritamente necessário para a sua função de proteção em relação ao seu propósito legítimo declarado.

c. O poder discricionário para impor restrições deve ser limitado

A autoridade para impor limitações deve ser restrita tanto pela lei quanto por procedimentos e supervisão, incluindo a supervisão por órgãos judiciais e administrativos independentes.

Comentário

- i. Uma lei que autorize a imposição de restrições à liberdade de expressão e ao direito de acesso à informação deve identificar

³⁹ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 34.

⁴⁰ *Ibid.*, par. 28.

⁴¹ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípio 38(2).

claramente as autoridades encarregadas de impor tais restrições, as circunstâncias em que as restrições podem ser impostas, a natureza específica das restrições que podem ser impostas e os procedimentos a serem seguidos no exercício de tais poderes restritivos.⁴²

- ii. Uma lei que autorize o bloqueio da internet deve identificar expressamente qual é a autoridade que pode exercer tais poderes. A competência específica para tanto deve estar prevista na legislação, e não simplesmente em portarias ou decretos. A lei deve indicar claramente que o bloqueio da internet é uma medida restritiva de último recurso, a ser realizada apenas nas circunstâncias especificadas na lei. A lei deve estipular o tipo ou a natureza das interrupções da internet que podem ser impostas, bem como prescrever o prazo máximo para a suspensão da internet.
- iii. Uma lei promulgada para autorizar o bloqueio da internet deve estabelecer claramente os procedimentos a serem seguidos antes de que tais restrições sejam impostas. Esses procedimentos devem incluir a solicitação de um mandado judicial de um tribunal competente. Ao julgar um pedido de mandado para impor restrições à internet, o tribunal deve garantir que requisitos de legalidade, propósito legitimidade, não discriminação, necessidade e proporcionalidade (estabelecidos nos parágrafos 4-6 desta Orientação) sejam adequadamente atendidos. Aqueles a quem as restrições são direcionadas, seus advogados e outras partes interessadas afetadas devem ter a oportunidade de apresentar recursos de defesa.
- iv. A decisão efetiva de bloquear o acesso à internet deve ser tomada apenas pela pessoa autorizada após seguir todos os procedimentos indicados.

7. As limitações devem ser submetidas à supervisão judicial

As limitações aos direitos humanos, incluindo restrições à liberdade de expressão e ao direito ao acesso à informação, devem estar sujeitas ao controle judicial.

Comentário

- i. O Artigo 2 (3) do PIDCP exige que os Estados estabeleçam mecanismos judiciais e administrativos apropriados para lidar com

⁴² Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 34, par. 25.

reclamações de violações de direitos em suas leis domésticas.⁴³

- ii. As restrições ao acesso à internet constituem limitações a vários direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão. Tais restrições devem estar sujeitas à revisão judicial por um tribunal independente e imparcial, uma vez que, como observou o Comitê de Direitos Humanos, a proteção dos direitos envolve a responsabilidade das autoridades judiciais.⁴⁴
- iii. É provável que a suspensão do acesso à internet tenha sempre um impacto perturbador e negativo no exercício de uma série de direitos humanos. Portanto, as petições que questionam a adequação dos bloqueios da internet devem ser priorizadas.
- iv. Ao revisar a adequação das restrições do acesso à internet, incluindo o bloqueio da internet, os tribunais devem considerar se as restrições impugnadas atendem aos padrões de legalidade, não discriminação, necessidade e proporcionalidade, em consonância com os itens 4 a 7 desta Orientação acima. Após revisão, um tribunal concederá recursos efetivos para lidar com as violações causadas por quaisquer restrições de acesso à internet que não atendam a esses padrões.⁴⁵

8. O acesso a remediações e reparações eficazes deve ser fornecido para lidar com ameaças e reparar violações ilegais

Qualquer pessoa tem o direito a remediações e reparações efetivas em decorrência de violações de direitos, incluindo violações à liberdade de expressão que decorram de restrições ilegais ao acesso à internet.

Comentário⁴⁶

⁴³ Ver Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comentário Geral No. 31, A Natureza da Obrigação Legal Geral Imposta aos Estados Partes do Pacto, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 de maio de 2004), par. 15.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Ver, por exemplo, a decisão do Tribunal de Justiça da CEDEAO em *Amnesty International Togo & Others v The Togolese Republic*, onde o Tribunal considerou que, ao fechar a internet em 2017, o Estado violou os direitos dos demandantes, incluindo o direito à liberdade de expressão e acesso à informação. O tribunal concedeu indenização aos demandantes e ordenou que o Togo implementasse uma estrutura legal de proteção à liberdade de expressão que fosse consistente com os padrões internacionais de direitos humanos. O tribunal também ordenou que o Togo não suspendesse a internet novamente.

⁴⁶ Para uma análise detalhada do direito a um recurso efetivo e a reparações sob o direito internacional, ver Comissão Internacional de Juristas "The Right to a Remedy and Reparation for Gross Human Rights Violations: Practitioner's Guide 2" (Revised Edition, Novembro de 2018), disponível em <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/>.

- i. De acordo com o Artigo 2(3)(a) e (c) do PIDCP, os Estados têm a obrigação de garantir que o acesso a remediações e reparações eficazes seja fornecido a qualquer pessoa sob a jurisdição de um Estado cujos direitos sejam violados ou ameaçados, e a garantir que as ordens de recursos e reparações sejam adequadamente cumpridas.
- ii. Conforme esclarecido nos *Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a um Recurso*, as remediações para violações do direito internacional dos direitos humanos incluem o direito da vítima a (a) acesso igual e efetivo à Justiça; (b) reparação adequada, efetiva e imediata dos danos sofridos; (c) acesso a informações relevantes sobre violações e mecanismos de reparação.⁴⁷
- iii. Para serem considerados eficazes, os recursos devem ser capazes de restaurar os direitos violados tanto quanto possível, de deter as violações em curso e de prevenir a repetição de violações semelhantes no futuro.⁴⁸
- iv. Quando houver reparações relativas a violações decorrentes de restrições ilegais da internet, o valor das reparações deve ser adequado, tempestivo e proporcional à gravidade das violações e dos danos sofridos.⁴⁹
- v. Em certas circunstâncias, os Estados devem prever e implementar medidas provisórias para evitar violações contínuas causadas pelo bloqueio da internet e se esforçar para reparar o mais cedo possível qualquer dano aos direitos humanos que possa ter sido causado por tais violações.⁵⁰

9. Mecanismos de supervisão administrativa

Limitações aos direitos humanos, incluindo restrição à liberdade de expressão e ao direito à informação devem estar sujeitos à supervisão por órgãos administrativos ou judiciais independentes para garantir a transparência e a prestação de contas.

Comentário

⁴⁷ Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, UN Doc. A/RES/60/147 (16 de dezembro de 2005), par. 11.

⁴⁸ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral no. 31, parágrafos. 15–19.

⁴⁹ Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a um Recurso, para. 15.

⁵⁰ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 31, par. 19.

- i. O Comitê de Direitos Humanos da ONU⁵¹ e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁵² observaram que os Estados devem estabelecer mecanismos administrativos independentes e imparciais para supervisionar a implementação ou o cumprimento dos deveres de respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos humanos.
- ii. A respeito do direito à privacidade, que também pode ser violado pela imposição de restrições à internet, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos comentou⁵³ que "*o gozo do direito à privacidade depende em grande parte de uma estrutura legal, regulatória e institucional que forneça salvaguardas adequadas, incluindo mecanismos eficazes de supervisão*".
- iii. Além de garantir o funcionamento de tribunais independentes e imparciais para conduzir a revisão judicial das restrições ao acesso à internet, os Estados também devem estabelecer órgãos administrativos independentes e com recursos adequados (como instituições nacionais de direitos humanos) que monitoram e supervisionam a imposição e implementação de restrições à internet.⁵⁴
- iv. Os membros dos órgãos de supervisão administrativa devem ser nomeados por meio de um processo transparente e justo que garanta sua capacidade de desempenhar suas funções de forma independente.
- v. Esses órgãos devem ter o poder de receber e investigar denúncias de violações prontamente e devem ter a competência para fornecer remediações e reparações eficazes.⁵⁵ Eles também devem ter o poder de iniciar investigações por sua própria iniciativa, para estabelecer a adequação das restrições impostas à internet.
- vi. Deve ser obrigatório para todas as agências do Estado e para cada pessoa cooperar com o órgão de supervisão enquanto este conduz suas investigações sobre as restrições da internet.
- vii. Sempre que for imposta uma decisão de imposição de restrições ao acesso à internet, incluindo o bloqueio do mesmo, a autoridade responsável pela imposição das restrições deve informar prontamente o público e o órgão de tutela competente, bem como divulgar qual é o

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ver Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, princípios 9(2)(b) e 34(1).

⁵³ Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: O Direito à Privacidade na Era Digital, UN Doc. A/HRC/39/29 (3 de agosto de 2018), par. 26.

⁵⁴ Consultar o Princípio 17(1) da Declaração sobre Princípios de Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, que afirma que "Uma autoridade reguladora pública que exerça poderes nas áreas de radiodifusão, telecomunicações ou infraestruturas de Internet deverá ser independente e adequadamente protegida contra interferências de natureza política, comercial ou de outra natureza."

⁵⁵ Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral No. 31, par. 15.

propósito legítimo ao qual as restrições objetivam e a duração prevista das restrições.

10. Todas as empresas, incluindo empresas privadas de telecomunicações, devem respeitar os direitos humanos online e offline.

As empresas têm o dever de respeitar os direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão, o direito à privacidade e o direito à informação online, e devem abster-se de impor restrições que sejam ilegais e que não cumpram com os padrões de necessidade, proporcionalidade e não discriminação.

Comentário

- i. As empresas têm o dever de respeitar os direitos humanos. Elas devem evitar infringir os direitos humanos de terceiros e devem abordar os impactos adversos aos direitos humanos nos quais estão envolvidas.⁵⁶ As empresas privadas que oferecem serviços de telecomunicações têm o dever de respeitar liberdades na internet, incluindo o exercício da liberdade de expressão, o direito de acesso à informação e o direito à privacidade online. Elas devem abster-se de impor restrições à internet que não sejam autorizadas por lei e que não atendam aos padrões de necessidade, proporcionalidade e não discriminação descritos acima nos itens 4 a 7 desta Orientação.
- ii. De acordo com os *Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos* (UNGPs),⁵⁷ adotado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011, a fim de cumprir sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem ter políticas e processos em vigor, incluindo: (a) um compromisso político para cumprir com a sua responsabilidade de respeito os direitos humanos; (b) um processo de diligência apropriada relacionado aos direitos humanos para identificar, prevenir, mitigar e explicar como elas lidam com os seus impactos sobre os direitos humanos; e (c) processos para permitir a reparação de quaisquer impactos adversos aos direitos humanos que causem ou para os quais contribuam. As empresas privadas que oferecem serviços de telecomunicações devem, portanto,

⁵⁶ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementando a Estrutura das Nações Unidas "Proteger, Respeitar e Remediar", UN Doc. A/HRC/17/31 (21 de março de 2011), princípio 11.

⁵⁷ Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, princípio 15.

ter um compromisso por escrito de política para respeitar as liberdades na internet, e devem exercer a diligência apropriada quando receberem ordens para impor restrições à internet.

- iii. A diligência apropriada implica garantir que as ordens são autorizadas por leis em conformidade com os direitos humanos, que foram emitidas por pessoas legalmente competentes para dar tais ordens, que foram emitidas de acordo com os procedimentos determinados na lei e que as restrições a serem impostas cumprem com os padrões de necessidade, proporcionalidade e não discriminação descritos acima nos itens 4-7 desta Orientação.
- iv. Caso as ordens de imposição de restrições não cumpram esses padrões e sejam ilegais, as empresas privadas devem tomar medidas para proteger as liberdades na internet, e tais medidas incluem recusar-se a cumprir as ordens ilegais e contestar as ordens em tribunais. As empresas também devem ser transparentes e divulgar ao público quando receberem ordens ilegais para impor restrições à internet.
- v. Para as pessoas que reclamam de abusos de direitos humanos, as empresas devem fornecer meios de reparação por meio de mecanismos que complementem, mas não substituam, os mecanismos judiciais e de outros tipos do Estado.
- vi. Como estabelece o Princípio 29 dos UNGPs, “para possibilitar que as queixas sejam tratadas com antecedência e remediadas diretamente, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de reclamação eficazes a nível operacional para indivíduos e comunidades que possam ser afetados negativamente”. Os UNGPs também estabelecem padrões mínimos para esses mecanismos não judiciais de queixa, que incluem a exigência de que sejam legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, compatíveis com direitos e baseados em engajamento e diálogo.⁵⁸

⁵⁸ Princípios Orientadores da ONU, princípio 31. Ver também Comissão Internacional de Juristas, “Effective Operational-Level Grievance Mechanisms” (Novembro de 2019), disponível em <https://www.ici.org/companies-around-the-world-must-do-more-to-ensure-effective-operational-grievance-mechanism-practices-and-provide-clear-and-transparent-information/>.

Membros da Comissão

Março de 2021 (para uma lista atualizada, por favor visite www.icj.org/commission)

Presidente:

Prof. Robert Goldman, Estados Unidos

Vice-Presidentes:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Juíza Radmila Dragicevic-Dicic, Sérvia

Comitê Executivo:

Juiz Sir Nicolas Bratza, Reino Unido

Dame Silvia Cartwright, Nova Zelândia (Presidente)

Juíza Martine Comte, França

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Sr. Shawan Jabarin, Palestina

Sra. Mikiko Otani, Japão

Juíza Sanji Monageng, Botsuana

Sr. Belisário dos Santos Júnior, Brasil

Prof. Marco Sassòli – Itália/Suíça

Sra. Ambiga Sreenevasan – Malásia

Outros membros da Comissão

Prof. Kyong-Wahn Ahn, República da Coreia

Juíza Chinara Aidarbekova, Quirguistão

Juiz Adolfo Azcuna, Filipinas

Sra. Hadeel Abdel Aziz, Jordânia

Sr. Reed Brody, Estados Unidos

Juiz Azhar Cachalia, África do Sul

Prof. Miguel Carbonell, México

Juiz Moses Chihengo, Zimbábue

Prof. Sarah Cleveland, Estados Unidos

Juíza Martine Comte, França

Sr. Marzen Darwish, Síria

Sr. Gamal Eid, Egito

Sr. Roberto Garretón, Chile

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Prof. Michelo Hansungule, Zâmbia

Sra. Gulnora Ishankanova, Uzbequistão

Sra. Imrana Jalal, Fiji

Juíza Kalthoum Kennou, Tunísia

Sra. Jamesina Essie L. King, Serra Leoa

Prof. César Landa, Peru

Juiz Ketil Lund, Noruega

Juíza Qinisile Mabuza, Essuatíni

Juiz José Antonio Martín Pallín, Espanha

Prof. Juan Méndez, Argentina

Juiz Charles Mkandawire, Malawi

Juíza Yvonne Mokgoro, África do Sul

Juíza Tamara Morschakova, Rússia

Juiz Willy Mutunga, Quênia

Juiz Egbert Myjer, Holanda

Juiz John Lawrence O'Meally, Austrália

Sra. Mikiko Otani, Japão

Juiz Fatsah Ourguergouz, Argélia

Dra. Jarna Petman, Finlândia

Profa. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Sr. Alejandro Salinas Rivera, Chile

Sr. Michael Sfard, Israel

Prof. Marco Sassoli, Itália-Suíça

Juiz Ajit Prakash Shah, Índia

Juiz Kalyan Shrestha, Nepal

Sra. Ambiga Sreenevasan, Malásia

Juiz Marwan Tashani, Líbia

Sr. Wilder Tayler, Uruguai

Juiz Philippe Texier, França

Juíza Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Juiz Stefan Trechsel, Suíça

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colômbia



International
Commission
of Jurists



P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org