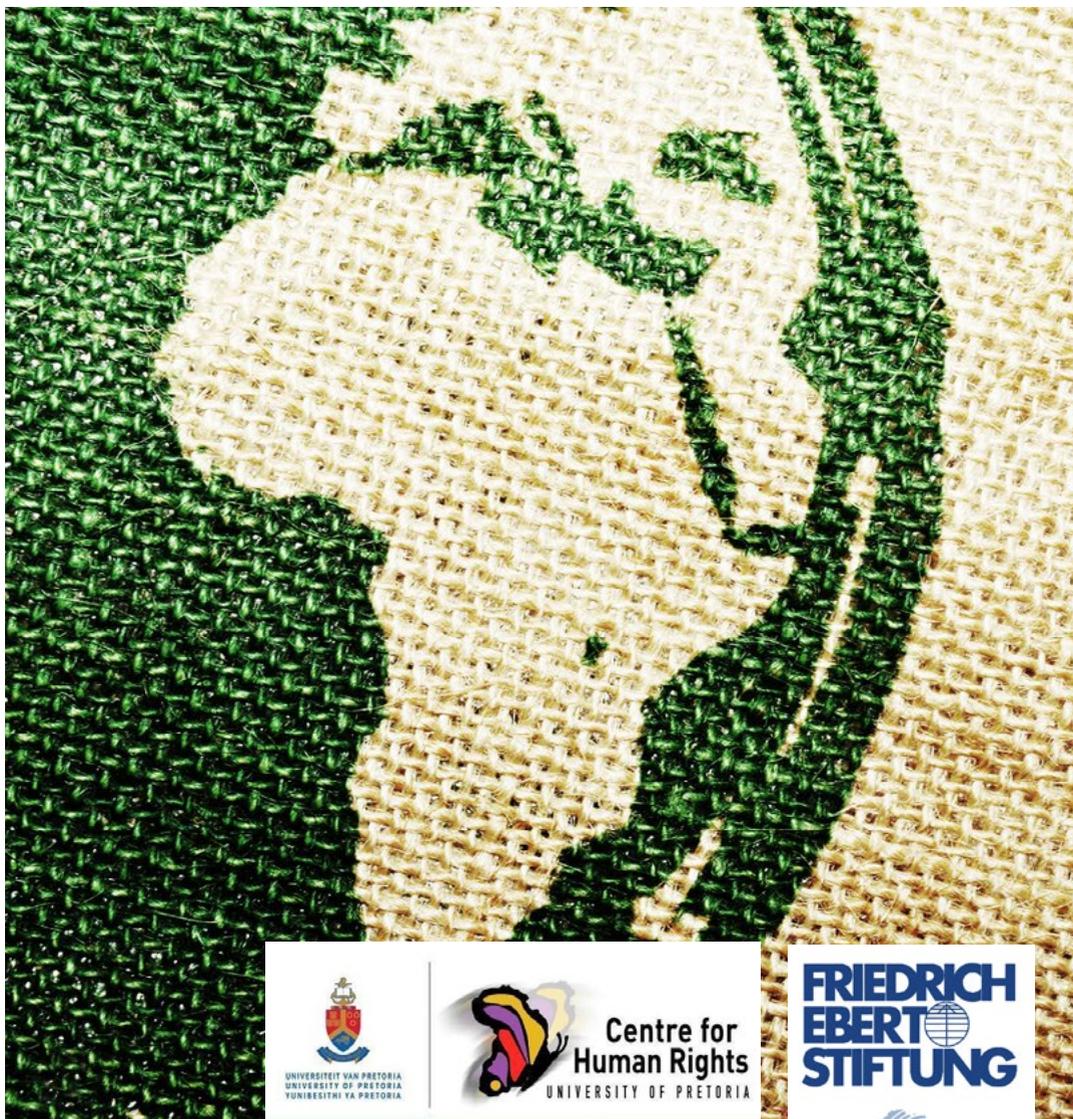




NEWSLETTER COMEMORATIVA

do Relator Especial da ACPRH sobre a
Liberdade de Expressão e o Acesso à
Informação em África



Setembro de 2024



Nota de reconhecimento

Gostaríamos de expressar a nossa sincera gratidão ao Centro de Direitos Humanos pelo generoso financiamento da tradução desta newsletter em francês e em português. O vosso apoio permite-nos alcançar um público mais alargado e promover a sensibilização para o Acesso à Informação em África/Informação em África.

Edição: Hlengiwe Dube

Editor de idiomas: Dickson Kasote

Coordenadoras: Eva Heza e Maya Kotungondo

Publicado por Fesmedia Africa

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Caixa Postal 23652

Windhoek, Namíbia

Telefone: +264-61 417 523

E-mail: info.fesmedia@fes.de

<https://fesmedia-africa.fes.de/>

Em parceria com a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Este trabalho está licenciado sob CC BY-NC-ND 4.0 (Creative Commons AttributionNonCommercial-NoDerivatives 4.0 International). Para consultar uma cópia desta Licença, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Esta licença requer que os reutilizadores deem crédito ao criador da mesma. Permite que os reutilizadores distribuam, alterem, adaptem e construam sobre o material em qualquer meio ou formato, apenas para fins não comerciais.

ISBN: 978-99945-56-42-7

CONTEÚDO

PREFÁCIO	02
Artigo 1	06
<i>O Direito de Acesso à Informação em África: Refletindo sobre as contribuições do Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África:</i> Lawrence Murugu Mute	
Artigo 2	16
<i>Compreender o Direito de Acesso à Informação em África: A Lei Modelo e a sua implementação Atual:</i> Maxwell Kadiri	
Artigo 3	33
<i>Panorama do Acesso à Informação na Namíbia: Avaliação dos Sucessos, Desafios e Oportunidades na Era Digital:</i> Dr. Audrin Mathe	
Artigo 4	41
<i>A experiência de um mecanismo de supervisão criado para promover, monitorizar e proteger o direito de acesso à informação:</i> Adv. Pansy Tlakula	
Artigo 5	50
<i>Impacto transformador do acesso à informação no jornalismo ganês:</i> Samson Lardy Anyenini	
Artigo 6	59
<i>Comemoração d a Lei Modelo – Ganhos e Desafios em África:</i> Thobekile Matimbe	



PREFÁCIO

Tenho a honra de apresentar esta newsletter comemorativa, em celebração de dois marcos significativos da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana): o 20º aniversário do estabelecimento do mecanismo especial sobre liberdade de expressão e acesso à informação em África, e o 10º aniversário da Lei Modelo da Comissão Africana sobre o Acesso à Informação para África (a Lei Modelo), adotada em 2013

O mecanismo especial sobre liberdade de expressão e acesso à informação em África foi inicialmente estabelecido pela Comissão Africana, através da adoção da Resolução CADHP/Res.71(XXXIV)03 durante a sua 36ª Sessão Ordinária, em dezembro de 2004. Este mecanismo foi criado para monitorizar a adesão às normas de liberdade de expressão e para propor recomendações à Comissão e aos Estados Membros. Posteriormente, foi alargado para incluir o direito de acesso à informação, que também está consagrado no artigo 9.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Assim, 2024 marca o 20.º aniversário do estabelecimento do mandato do Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África.

O acesso à informação é reconhecido como um direito humano fundamental ao abrigo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. O artigo 9.º da Carta Africana, em particular, garante tanto o direito de acesso à informação como a liberdade de expressão. O acesso à informação foi reconhecido enquanto direito transversal e facilitador, fundamental para a governação democrática e para a promoção da transparência e da responsabilização. Em reconhecimento da importância deste direito, a 74.ª Assembleia Geral das Nações Unidas designou o dia 28 de setembro como o Dia Internacional do Acesso Universal à Informação, em 2019.

Desde a sua criação, o mecanismo do Relator Especial sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, foram empreendidos esforços significativos para promover e proteger o direito de acesso à informação em África. Uma iniciativa fundamental foi a adoção da Lei-Modelo de Acesso à Informação para África, que fornece um conjunto pormenorizado de disposições que incorporam as normas

internacionais, regionais ou sub-regionais sobre o direito de acesso à informação. Foi aprovada a lei-modelo para ajudar os Estados Partes no desenvolvimento da legislação nacional sobre o acesso à informação.

A comemoração do Dia Internacional do Acesso Universal à Informação é significativa para o Relator Especial, especialmente tendo em conta os desafios e oportunidades únicos no exercício efetivo do direito de acesso à informação. Este dia comemorativo fornece uma plataforma para examinar os desafios enfrentados de forma a garantir o acesso à informação em África, tais como a falta de acesso à informação ou a implementação inadequada dessas leis, a censura, a suspensão da Internet, o assédio à jornalistas e as limitações à liberdade de imprensa. É também um momento para celebrar o progresso alcançado na expansão do acesso à informação por meio de avanços legislativos, programas governamentais, reformas e esforços bem-sucedidos de advocacia, liderados pelo Relator Especial e organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, a newsletter comemorativa traduz-se na oportunidade perfeita para celebrar a criação e a contribuição do mecanismo especial sobre a liberdade de expressão e acesso à informação, e para aumentar a conscientização sobre o direito de acesso à informação em África. A newsletter destaca os esforços que têm sido desenvolvidos pela Comissão Africana no que diz respeito a este importante direito, tal como a adoção da Lei Modelo de Acesso à Informação para África.

De forma mais específica, a newsletter explora as contribuições da Comissão Africana para o direito de acesso à informação, analisa o status quo, ao ganhos e desafios após a adoção da Lei Modelo de Acesso à Informação para África. Através de seis contribuições, a newsletter traça a trajetória para a adoção da Lei Modelo, destaca a perspectiva de um Estado Membro após a adoção da legislação nacional sobre acesso à informação, revela a experiência de um mecanismo de fiscalização criado com a finalidade de promover, monitorar e proteger o direito de acesso à informação, discute os sucessos e desafios na perspectiva de um jornalista, além de examinar o direito de acesso à informação na era digital.

Ao comemorarmos quer o aniversário da criação do mecanismo especial da Comissão Africana sobre a liberdade de expressão e acesso à informação quer a adoção da Lei Modelo de Acesso à Informação para África, espero sinceramente que esta Newsletter contribua para o discurso sobre a importância do direito de acesso à informação. Espero também que desencadeie um diálogo sobre abordagens eficazes para a implementação deste direito importante e facilitador em África e que sirva de modelo para fazer progredir este direito no futuro.

Gostaria de aproveitar esta oportunidade para estender a minha sincera gratidão aos colaboradores desta Newsletter: Pansy Tlakula, Lawrence Mute, Maxwell Kadiri, Thobekile Matimbe, Samson Lardy Anyenini e Audrin Mathe. Juntos, ofereceram a sua visão e experiência sobre os desafios e sucessos relacionados com a promoção e proteção do direito de acesso à informação em África. Gostaria também de estender os meus sinceros agradecimentos à Editora, Hlengiwe Dube e à equipa da Fesmedia Africa pelo trabalho incansável realizado na produção desta Newsletter. O vosso apoio continuado ao trabalho do mecanismo especial foi verdadeiramente o motor que alimentou as suas realizações.

Ao comemorarmos a dupla celebração do 20.º aniversário do mecanismo especial e do 10.º aniversário da Lei Modelo no Dia Internacional do Acesso Universal à Informação de 2024, espero sinceramente que os leitores alarguem a sua perspetiva sobre a importância do direito de acesso à informação, para além do trabalho que tem sido feito pelo mecanismo especial para sensibilizar para este direito, incluindo a adoção da Lei-Modelo sobre o Acesso à Informação para África. Espero que tal nos estimule a todos de forma a comprometermo-nos com o compromisso coletivo de trabalhar em conjunto de forma a promover, proteger, reforçar e implementar este importante direito em todo o continente.

Com estas palavras, convido-vos a explorar esta Newsletter Comemorativa do 20º Aniversário do mecanismo especial sobre a liberdade de expressão e o acesso à informação em África. Divirtam-se explorando os marcos, desafios, perceções e discussões voltadas para o futuro que destacam a nossa jornada e aspirações futuras no acesso à informação e à liberdade de expressão na África.



Comissária Ourveena Geereesha Topsy-Sonoo

Relatora Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África,
Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos



Painel sobre o 10º aniversário da Lei Modelo de Acesso à Informação para África, 77ª Sessão Ordinária, em Arusha, Tanzânia. Crédito da foto: Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Artigo 1



O Direito de Acesso à Informação em África: Reflexão sobre as contribuições do Relator Especial sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África

Lawrence Murugu Mute, OGW

Professor na Universidade de Nairobi; Conselheiro Principal, Assessor da ALT

Antigo Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África (2017 – 2020)

Introdução

Neste artigo, faço uma reflexão sobre os contributos que o Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África tem dado ao direito de acesso à informação. Esta reflexão é significativa porque, entre outros, 2024 marca o 20º aniversário desde que a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos criou o Relator Especial.

No artigo, abordo as duas questões seguintes:

1. De que forma contribuiu o Relator Especial para a elaboração de normas sobre o acesso à informação no continente?
2. De que maneira essas normas beneficiam o exercício do direito de acesso à informação no continente?

Contexto

Desde a criação do Relator Especial pela Comissão Africana em 2004, cinco Comissários ocuparam esse mandato: Andrew Chigovera, Pansy Tlakula, eu, Lawrence Mute, Jamesina King e a atual detentora do mandato, Ourveena Geereesha Topsy-Sonoo.

O Relator Especial apoia a Comissão Africana e os intervenientes estatais e não estatais a implementar o artigo 9.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, relativo ao direito à liberdade de expressão e ao acesso à informação. Os termos de referência do Relator Especial são:

1. Analisar a legislação, as políticas e as práticas dos meios de comunicação social dos Estados Membros da Carta Africana relativamente à sua conformidade com as normas de liberdade de expressão e acesso à informação em geral e demais normas pertinentes;

2. Realizar missões de averiguação aos Estados Membros em relação a relatos de violações sistémicas do direito à liberdade de expressão e negação de acesso à informação, e efetuar recomendações apropriadas à Comissão Africana;
3. Realização de missões de promoção e outras atividades para reforçar o pleno gozo do direito à liberdade de expressão e a promoção do acesso a informação em África;
4. Fazer outras intervenções relativas a violações do direito à liberdade de expressão e ao acesso à informação, incluindo através da emissão de declarações públicas e comunicados de imprensa, assim como do envio de apelos aos Estados Membros;
5. Manter um registo adequado das violações do direito à liberdade de expressão e da negação de acesso à informação; e ainda
6. Apresentação de relatórios em cada Sessão Ordinária da Comissão Africana sobre o estatuto do gozo do direito à liberdade de expressão e acesso à informação em África.¹

Elaboração e divulgação de normas sobre o acesso à informação

O Artigo 9 da Carta Africana prevê que as pessoas têm o direito de receber informações, bem como o direito de expressar e de divulgar as suas opiniões.² Estes direitos constituem um alicerce sobre o qual os povos africanos se têm esforçado por enquadrar, exigir e atualizar os direitos civis e políticos, bem como económicos, sociais e culturais, desde a adoção da Carta em 1981.³

O direito à liberdade de expressão pode, a um nível fundamental, ser exercido por e entre pessoas quando estas se exprimem oralmente, por escrito ou mesmo através de diversas formas de arte. O direito só se concretiza plenamente quando pessoas ou grupos de pessoas comungam com outros, inclusive através da partilha de ideias. O truísmo de que a liberdade de expressão é um facilitador de outros direitos e uma âncora de uma sociedade democrática é apropriado, agora mais do nunca:⁴ potencializar a sua liberdade de falar permite a uma aldeia distante informar que os seus

¹ CADHP. "Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África." Disponível em: <https://achpr.au.int/en/mechanisms/special-rapporteur-freedom-expression-and-access-information>.

² Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981). Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf.

³ Murray, R. (2019). *A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: Um Comentário*. Oxford University Press. Capítulo 10.

⁴ O'Flaherty, M. (2015). "Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos: Interpretação Da Liberdade de Expressão e Padrões de Informação para o Presente e para o Futuro", em *Liberdade de Expressão e Normas de Informação para o Presente e*

estoques de alimentos estão a esgotar-se ou que está enfrentar uma nova doença; potencializar a sua liberdade de saber permite às pessoas surdas exigirem informações sobre saúde em linguagem gestual; e a liberdade de saber apoia a prestação de contas em processos eleitorais.⁵

Os instrumentos africanos em matéria de direitos humanos estabeleceram uma base adequada para garantir o direito de falar e o direito de saber. Nas últimas duas décadas, sucessivos relatores especiais lideraram o desenvolvimento de instrumentos jurídicos não vinculativos para implementar o significado e as implicações do artigo 9.º da Carta. Estes instrumentos foram posteriormente adotados e utilizados pela Comissão Africana.

A Lei Modelo de Acesso à Informação para África

O meu antecessor como Relator Especial, a Comissária Tlakula, supervisionou o desenvolvimento da Lei-Modelo sobre o Acesso à Informação para África.⁶ A Lei Modelo, que a Comissão Africana

adotou em 2013, fornece orientações detalhadas sobre o conteúdo que deve ser incluído nas leis nacionais de acesso à informação. Para estar em conformidade com a lei-modelo, a legislação nacional deve garantir o direito de acesso à informação a todos os indivíduos e não apenas a um cidadão. As legislações nacionais devem também legislar sobre o princípio da divulgação proativa, segundo o qual aqueles que detêm informações de interesse público devem fornecer sistematicamente essas informações ao público, mesmo quando não são solicitados a fazê-lo. Além disso, as legislações nacionais devem exigir que os titulares de informações criem, organizem e mantenham registos de forma sistemática e precisa.⁷

Com o tempo, a Lei Modelo tornou-se num padrão dourado para orientar e avaliar os Estados no desenvolvimento da legislação em matéria de acesso à informação. 29 dos 55 Estados africanos desenvolveram leis de acesso à informação⁸. No entanto, enquanto algumas destas leis cumprem a orientação legislativa geral estabelecida na Lei Modelo, outras não. Tal está

o Futuro”, T. McGonagle & Y. Donders (eds), *As Nações Unidas e a Liberdade de Expressão e Informação: Perspetivas Críticas*. Imprensa da Universidade de Cambridge, 59.

⁵ Mute, L. (2021). “Estado da Liberdade de Expressão em África: Alavancar os Papéis dos Mecanismos africanos dos direitos humanos para ancorar a liberdade de expressão e a liberdade de conhecimento”, discurso de abertura na Mesa Redonda de Mecanismos Regionais sobre Tendências Emergentes e Desenvolvimentos na Liberdade de Expressão, 21 de outubro de 2021, Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos e Iniciativa para o Estado de Direito da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos.

⁶ CADHP (2013). Lei Modelo de Acesso à Informação para África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/873>.

⁷ Ibidem.

⁸ https://africafoicentre.org/wp-content/uploads/2024/01/Countries-with-ATI-Laws-in-Africa_2024.pdf



Lawrence Mute dialogando com o falecido Presidente da Namíbia sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação. Crédito da foto: Action Namíbia

ilustrado na Lei de Acesso à Informação do Quênia⁹ que, em grande parte, está em conformidade com os padrões estabelecidos na Lei Modelo.¹⁰

Pelo contrário, a Lei da Liberdade de Informação do Zimbabué¹¹ afasta-se claramente da orientação estabelecida na Lei Modelo. Por exemplo, a lei limita a independência da Comissão dos Meios de Comunicação Social

do Zimbabué, uma comissão constitucional que é independente e não está sujeita à direção ou controle de ninguém,¹² sujeitando as suas decisões ao ministro responsável pela informação. Nos termos da lei, a Comissão só pode adotar regulamentos para uma melhor aplicação da lei após consulta do ministro responsável pela informação¹³. Esta disposição não está em conformidade com a lei-

⁹ Lei de Acesso à Informação (2016). Disponível em: <https://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/AccessToInformationActNo31of2016.pdf>.

¹⁰ Razzano, G. (ed) (2017). Estado do Acesso à Informação em África. Grupo de Trabalho da APAI. Disponível em: <https://www.africanplatform.org/fileadmin/Content/PDF/Resources/State-of-ATI-in-Africa-2017.pdf>.

¹¹ Lei da Liberdade de Informação (2020). Disponível em: <https://zimlil.org/akn/zw/act/2020/1/eng@2020-07-01>.

¹² Constituição do Zimbabué (2013), art. 235. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Zimbabwe_2017.

¹³ Mututwa, B. & Ndlovu, M. "Mudança de política ou recuo tático? Reforma da política dos meios de comunicação social na Nova Dispensa do Zimbabué." Disponível em: https://journals.co.za/doi/epdf/10.10520/comcare_v40_n1_a5.

modelo, que exige que o mecanismo de supervisão do acesso à informação seja independente e imparcial.¹⁴

O valor da lei-modelo enquanto normalizadora da legislação de acesso à informação não pode ser sobrestimado. Na qualidade de Relator Especial de 2017 a 2020, realizei uma visita de advocacia à Nigéria, onde me encontrei com um amplo espectro de atores estatais e não estatais, incluindo o então Vice-Presidente da Nigéria, o Ministério da Justiça, a Comissão Nacional Eleitoral Independente, a Comissão Nacional de Direitos Humanos, a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas, a Rede de Comissões Eleitorais da CEDEAO, e intervenientes da sociedade civil. Na sequência da visita, desenvolvi um parecer sobre as medidas legislativas, e outras, que a Nigéria deveria tomar de forma a garantir o pleno acesso à informação no país.¹⁵ As minhas recomendações sugeriram mudanças significativas na Lei da Liberdade de Informação (2011) de forma a alinhá-la com a Lei Modelo. Embora estas mudanças possam não ter acontecido, as minhas recomendações continuam a ser um elemento-chave do discurso nigeriano de revisão da Lei em curso.¹⁶

Diretrizes sobre Eleições e Acesso à Informação em África

Na qualidade de Relator Especial, supervisionei o final do desenvolvimento e da adoção das Diretrizes sobre Eleições e Acesso à Informação em África,¹⁷ cujo desenvolvimento tinha sido iniciado pela a Comissária Tlakula.

As Diretrizes, que foram adotadas pela Comissão Africana em 2017, reconhecem que o acesso à informação é fundamental para garantir eleições livres e justas. Elaboram as informações que os intervenientes eleitorais que detêm informações de interesse público devem divulgar proactivamente ao público, mesmo sem serem solicitados a fazê-lo.¹⁸ As partes interessadas identificadas nas orientações são as autoridades responsáveis pela nomeação dos órgãos de gestão eleitoral e os próprios órgãos de gestão eleitoral, os partidos políticos e os candidatos, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, os observadores e monitores eleitorais, os fornecedores de meios de comunicação social e plataformas de comunicação social, os organismos reguladores dos meios de

¹⁴ Lei Modelo, Parte V.

¹⁵ Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África (2018). Garantir a Implementação Efetiva da Lei de Liberdade de Informação da Nigéria (2011): Documento Consultivo Preparado para o Governo Federal da Nigéria. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/special-mechanisms-reports/effective-implementation-nigerias-freedominformation-act-201>.

¹⁶ AfricLaw (2024). "Implementação da Lei de Acesso à Informação na Nigéria."

¹⁷ ACHPR (2017). Diretrizes sobre Eleições e Acesso à Informação em África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/894>.

¹⁸ Ibidem.

comunicação social e as organizações da sociedade civil.¹⁹

Nos últimos cinco anos, as partes interessadas utilizaram as Diretrizes para avaliar as eleições em vários países. Em 2022, realizei um estudo encomendado pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pretória, para avaliar em que medida as eleições gerais do Quênia de 9 de agosto de 2022 cumpriram as Diretrizes.²⁰ O estudo ofereceu-me uma excelente oportunidade para testemunhar a forma como as Diretrizes podem influenciar a transparência e a responsabilização reais no processo eleitoral. A minha avaliação global foi a de que o problema estava nos pormenores das informações que os principais interessados, como a Comissão Eleitoral Independente e de Fronteiras, optaram por fornecer proactivamente e das informações que não revelou, quer porque o seu fornecimento era oneroso, quer porque os funcionários consideraram imprudente publicitá-las.

Declaração sobre os Princípios da Liberdade de Expressão e do Acesso à Informação em África

Por último, também liderei o desenvolvimento da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África,²¹ que foi adotada pela Comissão Africana em 2019 para substituir uma declaração sobre a liberdade de expressão adotada pela Comissão em 2002. A Declaração revista clarifica e complementa o Artigo 9 da Carta Africana, elucidando sobre os componentes individuais relevantes da liberdade de expressão e do acesso à informação, tanto offline como online. Afirma as normas de acesso à informação enquadradas nos dois instrumentos jurídicos não vinculativos anteriores. Além disso, a Declaração obriga os Estados a estabelecer regimes de divulgação protegidos de forma a proteger uma pessoa que divulgue informações sobre irregularidades ou divulgue uma ameaça grave à saúde, segurança ou meio ambiente, ou faça uma divulgação de interesse público. Afirma igualmente que o acesso universal, equitativo, a preços acessíveis

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Mute, L. (2023). Divulgação Proactiva de Informação Durante as Eleições: Uma Avaliação da Conformidade do Quênia com as Diretrizes sobre Acesso à Informação e Eleições em África. Centro para os Direitos Humanos e Artigo 19.º África Oriental. Disponível em: https://www.chr.up.ac.za/images/researchunits/dgdr/documents/resources/Proactiive_Disclosure_of_Information_During_Elections_Kenya.pdf.

²¹ ACHPR (2019). Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/902>.

e efetivo à Internet é necessário para a concretização do acesso à informação e para o exercício de outros direitos humanos.²²

O valor duradouro da Declaração revelou-se recentemente para mim quando a revi sob a perspectiva de melhorar a inclusão digital para pessoas com deficiência. Congratulei-me por constatar que a Declaração estava consciente do imperativo de garantir o acesso à informação a todos, incluindo indivíduos e grupos marginalizados e vulneráveis.

Com efeito, tanto a Declaração como as Diretrizes reconhecem a importância de assegurar que os direitos digitais incluam as pessoas com deficiência de forma geral e durante as eleições, de forma particular:

A Declaração reconhece "... a necessidade de proteger e de promover o direito à liberdade de expressão e o acesso à informação dos grupos marginalizados e dos grupos que enfrentam múltiplas discriminações, incluindo...as pessoas com deficiência ...".²³

1. As diretrizes reconhecem que grupos vulneráveis e marginalizados, como as pessoas com deficiência,

continuam a enfrentar desafios desproporcionados que limitam a sua participação no processo eleitoral.²⁴

2. A Declaração afirma que todos têm "... o direito de exercício da liberdade de expressão e de acesso à informação, sem distinção de qualquer tipo, por quaisquer motivos, incluindo ... a deficiência..."²⁵
3. Os Estados são obrigados a "... tomar medidas específicas para dar resposta às necessidades dos grupos marginalizados de uma forma que garanta o pleno gozo dos seus direitos à liberdade de expressão e ao acesso à informação, em condições de igualdade com os outros. Os grupos marginalizados incluem ... pessoas com deficiência..."²⁶
4. Os Estados são obrigados a garantir a concessão do acesso à informação para pessoas com deficiência em formatos e tecnologias acessíveis, assim como garantir que as pessoas com deficiência recebam apoio adequado para efetuar pedidos de informação em igualdade de condições com as demais.²⁷
5. Os Estados são obrigados a adotar medidas para dar acesso universal,

²² Ibidem.

²³ ACHPR (2019). Declaration of Principles on Freedom of Expression and Access to Information in Africa. Available at: <https://achpr.au.int/en/node/902>.

²⁴ Ibid, ACHPR (2017). Diretrizes sobre o Acesso à Informação e Eleições em África.

²⁵ ACHPR (2019). Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/902> Princípio 3.

²⁶ Ibidem, princípio 7.

²⁷ Ibidem, princípio 31.

equitativo, acessível e significativo à Internet sem discriminação, promovendo iniciativas de acesso local, tais como redes comunitárias de forma a permitir o aumento da conexão de comunidades marginalizadas, não servidas ou mal servidas. Os Estados são também obrigados a tomar medidas específicas para assegurar que os grupos marginalizados exerçam, de forma efetiva, os seus direitos online.²⁸

6. Por último, as Diretrizes exigem que os partidos políticos e os candidatos divulguem proactivamente mecanismos de participação pública, incluindo quaisquer mecanismos especiais para pessoas com deficiência.²⁹

Influenciar os processos nacionais de promulgação e implementação de leis de acesso à informação

Um dos papéis de que gostei imenso durante o meu tempo enquanto Relator Especial foi o envolvimento com os Estados que compareceram perante a Comissão Africana, ao

abrigo do procedimento do Artigo 62, para informar a mesma até que ponto estavam a implementar as suas obrigações ao abrigo da Carta Africana sobre o direito à liberdade de expressão e acesso à informação. Lembro-me de questionar a delegação do Zimbabué sobre as suspensões da Internet que efetuou em 2019,³⁰ sugerindo que a mão pesada da sua resposta era semelhante a matar um mosquito com um martelo.

As recomendações que a Comissão Africana tem efetuado ao longo do tempo têm, na minha opinião, desempenhado um papel relevante no sentido de levar os Estados a efetuar reformas legislativas e políticas no acesso à informação, tal como em 2018-2019 quando o Ruanda descriminalizou a difamação.³¹

Desafios

O Relator Especial continua a enfrentar desafios na aplicação e na supervisão do cumprimento das normas em matéria de liberdade de expressão e de acesso à informação. Estes incluem incoerências na adesão dos Estados às normas, agravadas por diferentes graus de vontade política na aplicação

²⁸ Ibidem, princípio 37.

²⁹ ACHPR (2017). Diretrizes sobre o Acesso à Informação e Eleições em África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/894>.

³⁰ Access Now (2024). "O Zimbabué ordena um encerramento da Internet por três dias em todo o país." Disponível em: <https://www.accessnow.org/pressrelease/zimbabwe-orders-a-three-day-country-wide-internet-shutdown/https://www.accessnow.org/pressrelease/zimbabwe-orders-a-three-day-country-wide-internet-shutdown/>.

³¹ KT Press (2018). "RMC saúda descriminalização da difamação em geral e das ofensas à imprensa". Disponível em: <https://www.ktpress.rw/2018/09/rmc-salutes-decriminalization-of-general-defamation-press-offences/>.

das normas. Esta situação pode ser ilustrada pelas suspensões de Internet, que constituem um obstáculo especial ao acesso à informação. As suspensões da Internet, muitas vezes enquadradas como necessárias para manter a ordem, continuam a ser utilizadas para reprimir dissidências e controlar o fluxo de informações. A censura compromete a liberdade dos meios de comunicação social e do discurso público, enquanto o controlo governamental inibe a transparência e a responsabilização. Recentemente, tal manifestou-se quando a principal empresa de telecomunicações do Quênia, a Safaricom PLC, supostamente bloqueou a internet durante as manifestações organizadas pela geração Z contra o governo do Quênia. Apesar de negado pela empresa, os utilizadores sofreram interrupções e conexões lentas durante horas, em 25 de junho de 2024, quando manifestantes invadiram o Parlamento.³²

O Relator Especial enfrenta igualmente desafios financeiros e técnicos que limitam a capacidade do mandato para supervisionar a aplicação do artigo 9.º da Carta.

Conclusão

A avaliação do sucesso das intervenções em matéria de direitos humanos no continente, e mesmo a nível mundial, tem de assentar no facto das violações e abusos dos direitos humanos serem um contínuo cíclico sem fim, com vitórias,

retrocessos e mais vitórias: a defesa dos direitos humanos é uma maratona, não um sprint.

Nesse contexto, daqui para frente, os titulares de mandatos devem aprender e aperfeiçoar as estratégias que têm funcionado para melhorar o acesso à informação. Três reflexões vêm à mente.

Em primeiro lugar, os relatores especiais devem envolver os Estados ao abrigo do procedimento de comunicação de informações previsto no artigo 62.º. Devem rever os relatórios do Estado e triangular as informações com terceiros. Para o efeito, os intervenientes da sociedade civil devem fornecer aos titulares de mandatos informações credíveis. Por sua vez, a Comissão Africana deve, nas suas observações e recomendações finais, fornecer a cada Estado recomendações criteriosas, distintas dos modelos gerais.

Em segundo lugar, as visitas de advocacia continuam a ser uma ferramenta incrivelmente versátil que os titulares de mandatos devem utilizar para visitar e interagir com as partes interessadas dos Estados por toda a África. De facto, tenho boas recordações das minhas visitas de advocacia, incluindo em setembro de 2019, à Namíbia. Nessa visita, o Namibia Media Trust, e outras organizações da sociedade civil, acolheram-me enquanto me encontrava com intervenientes estatais e não estatais, incluindo a Comissão Parlamentar e a Comissão Eleitoral da Namíbia. Durante a visita, o Presidente Hage Geingob também

³² Standard Media (2018). "A Safaricom luta para fortalecer o mercado da geração Z após os protestos." Disponível em: <https://www.standardmedia.co.ke/enterprise/article/2001498683/safaricom-scrambles-to-shore-up-gen-z-market-in-wake-of-protests>.

me recebeu amavelmente,³³ sendo que conversamos sobre a necessidade da Namíbia acelerar a promulgação do que se tornou na Lei de Acesso à Informação.³⁴ Os seus regulamentos foram desenvolvidos para permitir a sua aplicação.

Por último, continuo a acreditar firmemente no papel crítico que a Comissão deve continuar a desempenhar para desenvolver a jurisprudência ao abrigo da Carta Africana. Embora não tenha podido refletir sobre a jurisprudência da Comissão ao abrigo do artigo 9.º neste artigo, por falta de espaço, a Comissão desenvolveu efetivamente jurisprudência sobre a liberdade de expressão e o acesso à informação que,³⁵ por sua vez, se refletiu nos instrumentos normativos que abordei. É fundamental que as partes interessadas por toda a África continuem a apresentar casos triáveis ao abrigo do Artigo 9.º perante a Comissão Africana e, de facto, perante outros mecanismos de direitos humanos, incluindo o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos e o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança.

³³ Lawrence Mute insta o governo da Namíbia a publicar a lei de acesso à informação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZTTBQi5TygA>.

³⁴ Lei de Acesso à Informação (2022). Disponível em: <https://www.lac.org.na/laws/2022/7986.pdf>

³⁵ Ver, por exemplo, a Coleção Especial da Jurisprudência do Sistema Africano de Direitos Humanos e Direitos dos Povos, Liberdade Global de Expressão, Universidade de Columbia. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/11/Special-Collection-on-the-Case-Law-on-Freedom-of-Expression-African-System-of-Human-and-Peoples%C2%B4-Rights.pdf>

Artigo 2



Compreender o Direito de Acesso a Informação em África: A Lei Modelo e a sua implementação atual

*Maxwell Kadiri, Diretor Jurídico Sénior
Iniciativa Justiça para a Sociedade Aberta
(Open Society Justice Initiative)*

Introdução

Este artigo representa um esforço para documentar a evolução do direito de Acesso à Informação (AI) em África, incluindo a liderança proporcionada pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos através do Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação (LE & AI), levando à adoção da Lei Modelo sobre AI em África e o seu impacto na promoção e na proteção do direito de Acesso à Informação em África. Centra-se igualmente nos progressos realizados e nos desafios encontrados na implementação do direito de acesso à informação em todo o continente.

Desde a sua adoção, a lei-modelo tem desempenhado um papel crucial na promoção de reformas legislativas destinadas a reforçar a transparência e a responsabilização. Inspirou vários países a estabelecerem as suas próprias leis de acesso à informação, aumentando assim o número de países com leis de AI. No entanto, quase metade do continente continua sem estas leis. Apesar da crescente conscientização e defesa do direito de acesso à informação em espaços como

a sociedade civil, instituições públicas, setor da segurança, entidades privadas, médias e meio académico, entre outros, é necessário um maior envolvimento público e ativismo para garantir uma maior conscientização sobre esse direito entre a população. Este envolvimento é crucial para impulsionar tanto o lado da procura como o lado da oferta do espectro da transparência, promovendo assim uma cidadania mais informada.

Nomeadamente, nos países em que foram promulgadas leis de acesso à informação, as melhorias no acesso do público aos registos e à informação foram mínimas. Infelizmente, estas leis não foram implementadas de forma robusta, pelo que a promessa que têm de contribuir substancialmente para práticas de governação muito melhores tanto no setor público como no privado ainda está por concretizar. A experiência no continente demonstrou que esta situação preocupante se deve, em grande medida, a uma série de fatores. Entre eles, contam-se a forte resistência dos detentores de informação, tanto no sector público como no privado, em assegurar o cumprimento e a aplicação efetivos destas leis, uma aplicação incoerente, ineficiências burocráticas,

infraestruturas inadequadas, recursos limitados, lacunas na capacidade institucional e enquadramentos/ mecanismos de supervisão fracos ou a simples falta dos mesmos. Em alguns casos, verifica-se uma recusa pura e simples em aplicar estas leis sob qualquer forma. Outros desafios incluem isenções restritivas, orientações vagas e falta de apoio político, fatores que contribuem para comprometer o exercício efetivo do direito de acesso à informação e quaisquer esforços para alcançar a transparência.

Embora a Lei Modelo de Acesso à Informação para África seja uma referência instrumental no avanço da transparência e da responsabilização, a superação dos desafios de implementação, resistência e défices de capacidade é crucial para concretizar todo o seu potencial e promover um panorama de governação mais aberto e responsável em todo o continente.

Contexto geral

O direito de acesso à informação tem raízes históricas profundas, tendo evoluindo desde a sua ligação inicial com a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. Esta jornada remonta a 1766, quando a Suécia promulgou a sua histórica Lei da liberdade de imprensa, defendida por um clérigo, o reverendo Anders Chydenius. Da mesma forma, em 1888, a Colômbia promoveu o direito de

acesso à informação, incorporando-o no seu Código de Organização Política e Municipal, destacando o reconhecimento precoce do direito de acesso à informação dentro de marcos democráticos.

Anos mais tarde, este enquadramento foi reforçado através de vários instrumentos internacionais e regionais em matéria de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem³⁶, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos³⁷ e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos³⁸ consagram os princípios da liberdade de expressão e do acesso à informação, refletindo um consenso global sobre o seu papel fundamental na salvaguarda da democracia.

À medida que a experiência da importância do acesso à informação crescia através da implantação na prática, a sua importância também crescia a passos largos, e foi explicitamente afirmada, em 14 de dezembro de 1946, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com a adoção da Resolução 59(1). Esta Resolução proclamava que *“a liberdade de informação é um direito humano fundamental e a pedra angular de todas as liberdades às quais as Nações Unidas estão consagradas”*. Esta declaração sublinhou o acesso à informação enquanto componente essencial da governação democrática e da liberdade individual.

³⁶ Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. 19.

³⁷ Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, art. 19.

³⁸ Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Art. 9.

Esta posição foi corroborada pelo então Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e de Expressão, Abid Hussain. Sublinhou no seu relatório, em 1995, à Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas que: *“A liberdade seria desprovida de toda a sua eficácia se as pessoas não tivessem acesso à informação. O acesso à informação é fundamental para o modo de vida democrático. A tendência para ocultar informações às pessoas em geral deve, por conseguinte, ser fortemente controlada”*.³⁹

A centralidade do acesso à informação enquanto pedra angular da prática democrática também foi afirmada pelo Tribunal Supremo indiano no caso *S.P. Gupta v. União da Índia*, em que o tribunal declarou:

“Quando uma sociedade opta por aceitar a democracia como sua fé credencial, é elementar que os cidadãos saibam o que seu governo faz. Os cidadãos têm o direito de decidir por quem e por que regras serão governados, e têm o direito de pedir aos que governam em seu nome que prestem contas pela sua conduta. Nenhum governo democrático pode sobreviver sem responsabilização e o postulado básico da responsabilização consiste no facto do povo ter

*informações sobre o funcionamento do governo..... O direito do cidadão de conhecer os factos, os factos verdadeiros, sobre a administração do país é, portanto, um dos pilares de um Estado democrático.”*⁴⁰

Além disso, no caso *Navarro Gutierrez v. Lizano Fait* (Acórdão da Câmara Constitucional do Tribunal Supremo da Costa Rica de 2 de abril de 2002, traduzido no Relatório de 2003 do Relator Especial para a Liberdade de Expressão 161), o tribunal considerou que *“o direito à informação implica a participação dos cidadãos na tomada de decisões coletivas, o que, na medida em que a liberdade de informação é protegida, garante a formação e a existência de uma opinião pública livre, que é o próprio pilar de uma sociedade livre e democrática.”*⁴¹

O tribunal considerou ainda que *“o Estado deve garantir que a informação de caráter e importância públicas seja dada a conhecer aos cidadãos e, para que tal seja alcançado, deve incentivar à um clima de liberdade de informação (...) Desta forma, o Estado é o primeiro a ter a obrigação de facilitar não só o acesso a esta informação, mas também a sua adequada divulgação e disseminação e, para conseguinte, o Estado tem a obrigação de providenciar*

³⁹ Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, «Relatório sobre o Direito à Liberdade de Opinião e Expressão», documento E/CN.4/1995/32 da ONU, n.º 35, citado em T Mendel, «A Liberdade de informação enquanto direito humano protegido internacionalmente». <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf> (acedido em 19 de julho de 2024).

⁴⁰ *S.P. Gupta v Union of India* (1982) AIR (SC) 149 a 232.

⁴¹ *Navarro Gutiérrez v Lizano Fait* (Acórdão do Supremo Tribunal da Costa Rica, Processo n.º: Exp: 02-000808-0007-CO, Res: 2002-03074).

*as facilidades necessárias e eliminar os obstáculos existentes à sua consecução.”*⁴²

Estas afirmações históricas e judiciais nessas decisões marcantes destacam que o acesso à informação é uma necessidade democrática fundamental, não apenas um direito legal. Sublinhou que uma democracia eficaz depende do facto dos cidadãos disporem dos instrumentos necessários para controlar e influenciar a governação, promovendo assim a transparência e a responsabilização, assim como a confiança no governo. Essa perspetiva impulsionou reformas globais, com muitos países a adotarem ou a reverem as leis de acesso à informação para reforçar a governação. Em África, a adoção da Lei-Modelo de Acesso à Informação para África, em 2013, constituiu um passo significativo no sentido da normalização e da promoção da transparência em todo o continente.

O contexto histórico anterior, que antecede a advocacia para a adoção e implementação de leis e políticas de acesso à informação nos 55 países membros da União Africana, afirma claramente a importância geral do acesso à informação a nível mundial e a sua relevância contínua no presente.

Adoção da lei-modelo de AI

Com a promulgação da Lei de Promoção do Acesso à Informação (PAIA)⁴³, a África do Sul tornou-se no primeiro país africano a promulgar uma lei de acesso à informação. Este foi um momento crucial no continente, não só porque significou que África aparecia agora no panorama global do acesso à informação, mas também pela sua abordagem inovadora. A PAIA promoveu o acesso global existente à informação através, entre outros, do alargamento do acesso à informação detida por entidades privadas, quando essa informação era necessária para proteger ou fazer valer o(s) direito(s) fundamental(is) de um requerente. Anteriormente, o acesso à informação limitava-se ao acesso a informação detida por instituições públicas e não por entidades privadas. O âmbito mais amplo da PAIA valeu-lhe a distinção de ser um “padrão dourado” no cenário global de acesso à informação.

Esperava-se que outros países africanos seguissem o exemplo da África do Sul. No entanto, infelizmente, esse não foi o caso. As leis subsequentes de acesso à informação, nomeadamente a Lei de Acesso à Informação e Protecção da Privacidade do Zimbabué de 2002 (AIPPA) e a lei angolana de acesso à informação⁴⁴ ficaram aquém das disposições progressivas da PAIA e

⁴² Ibidem.

⁴³ Lei n.º 2 de 2000 relativa à promoção do acesso à informação, disponível em <https://www.gov.za/documents/promotion-access-information-act> (acedido em 19 de julho de 2024).

⁴⁴ Lei 11/02, de 16 de agosto de 2002, relativa ao acesso aos documentos detidos pelas autoridades públicas.



Lançamento oficial da Lei Modelo de Acesso à Informação em África. Crédito da foto: Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

não se alinharam com as melhores práticas globais, tanto que a AIPPA foi frequentemente criticada como sendo mais simbólica do que substantiva na promoção e na proteção do direito de acesso à informação no país. A lei de acesso à informação do Uganda, promulgada em 2005⁴⁵, é melhor relativamente aos enquadramentos do Zimbabué e de Angola, mas ainda não correspondeu aos avanços da PAIA. Além disso, com apenas 4 leis nacionais de acesso à informação em vigor em África, na época, o continente pintou um quadro um pouco sombrio em termos de avanço no acesso à informação, quando comparado com outras partes do globo.

Foi neste contexto que a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos assumiu a iniciativa de enfrentar este desafio e, ao fazê-lo, contribuiu para fazer avançar a

promoção e a proteção do AI, tal como consagrado no artigo 9.º, n.º 1, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A Comissão Africana fê-lo com várias medidas proactivas. A primeira foi a adoção da Resolução CADHP/ Res.122(XXXII)07 durante a sua 42ª Sessão Ordinária realizada em novembro de 2007, no Congo Brazzaville. A Resolução alargou o mandato do Relator Especial para a Liberdade de Expressão de modo a incluir a promoção e a proteção do direito de acesso à informação. Este desenvolvimento foi histórico, pois proporcionou ao titular do mandato na época, a defensora Pansy Tlakula, a oportunidade de embarcar na jornada de fazer progredir o acesso à informação em toda a África.

Além disso, precisamente por essa altura, numa importante reunião continental que teve lugar em Acra,

⁴⁵ Lei de Acesso à Informação, 2005 (Uganda), disponível em <https://www.ugandalaws.com/statutes/principle-legislation/access-to-information-act-2005> (acedido em 19 de julho de 2024).

organizada pelo Centro Carter (*The Carter Centre*) em parceria com o Governo do Gana sob a liderança do então Presidente John Atta Mills e com a presença de vários Estados membros da UA, um representante do Governo etíope expressou fortes objeções às críticas dirigidas ao estado relativamente ao acesso à Informação em África. Desafiou tanto o relator especial como os intervenientes da sociedade civil a desenvolverem um modelo africano de lei de acesso à informação que orientasse os Estados membros da UA na sua busca para desenvolver e adotar leis de acesso à informação a nível nacional. Este desafio foi não só assinalado como também foi bem aceite pelo Relator Especial e pelas organizações da sociedade civil africana presentes. Foi este desenvolvimento que levou o Relatora Especial a procurar a aprovação dos seus colegas da Comissão Africana para desenvolver uma lei-modelo sobre o AI em África. A Comissão, através da Resolução 167 (XLVII), aprovada durante a sua 48ª Sessão Ordinária realizada de 10 a 24 de novembro de 2010, deferiu este pedido. Nos três anos seguintes, o Relator Especial, trabalhando com um grupo de peritos e outras partes interessadas no continente, incluindo os Estados membros da UA, desenvolveu o projeto de Lei Modelo sobre o AI para África, que foi subsequentemente adotado pela Comissão na sua 53.ª Sessão Ordinária, em abril de 2013. A lei-modelo é um instrumento jurídico não vinculativo muito progressivo que contém disposições pormenorizadas que incorporam várias normas internacionais, regionais e sub-regionais em matéria de legislação

não vinculativa sobre o AI. Destina-se a ajudar os Estados membros da UA a desenvolver legislação nacional progressista em matéria de AI que satisfaça as necessidades do povo africano.

O impacto da Lei Modelo tem sido fenomenal. Mesmo antes da sua adoção oficial, o seu esboço influenciou os processos legislativos em vários países africanos devido aos robustos esforços de advocacia liderados pelo Relator Especial. Países como a Etiópia, Libéria, Nigéria, Ruanda e Serra Leoa, para mencionar alguns, começaram a utilizar o projeto de Lei Modelo como guia no processo de desenvolvimento das suas leis nacionais de AI. Após a sua adoção, continuou a servir como um recurso valioso. Muitos mais Estados membros da UA consideraram-no útil no processo de desenvolvimento das suas leis de AI e essa continua a ser a experiência até à data.

Sendo um padrão regional de legislação não vinculativa, a Lei Modelo também forneceu um quadro comparativo para rever as contribuições dos mecanismos regionais de direitos humanos para o processo de desenvolvimento de normas e padrões que promovam o direito de acesso à informação ao nível das sub-regiões em África, assim como a nível continental e global.

No plano global, é favoravelmente comparável à lei-modelo de AI da Organização dos Estados Americanos (OEA) e pode até dizer-se que está mais avançada, quer pelas suas disposições progressivas, que são atuais e inovadoras, como pelo enquadramento

sólido e o processo consultivo global e multilateral a que foi submetida durante o seu desenvolvimento, o que melhorou a sua aceitabilidade em todos os contextos africanos e não só.

Situação atual do AI em África

Existem atualmente 29 leis nacionais de AI em África, tendo a Zâmbia adotado recentemente a sua Lei de AI em 22 de dezembro de 2023, quando o Presidente Hakainde Hichilema concordou com o projeto de lei de AI. Embora tal represente um progresso significativo no processo de adoção da Lei de AI em África, continua a ser insuficiente quando comparado com o facto de existirem 55 Estados-membros na União Africana (UA). Além disso, a frequência de novas adoções da lei de AI, que aumentou durante o período em que o projeto de Lei Modelo de AI da Comissão Africana estava a ser aperfeiçoado e, pouco tempo depois, diminuiu significativamente. Embora não se queira pontificar sobre as razões subjacentes a este abrandamento, a preocupação mais premente é a crescente prevalência do cumprimento ineficaz ou fraco da implementação das leis de acesso à informação existentes entre muitos Estados-membros da UA. Esta situação preocupante é exemplificada por países como Angola, Tanzânia, Togo, Burkina Faso, Níger e Guiné. Existem casos, em particular, em que foram adotadas leis, mas não foram tomadas medidas concretas para a sua aplicação, de qualquer forma. Tal inclui a não criação de mecanismos de

supervisão nos casos em que a lei prevê a sua criação. É o caso de Angola onde, apesar de existir uma lei do direito à informação promulgada em 2002, não foram tomadas medidas concretas para a sua implementação, incluindo a não criação do órgão de supervisão mandatado.⁴⁶

Houve casos em que sucessivos governos tentaram direta ou indiretamente estagnar ou abafar o processo de implementação das disposições das leis de acesso à informação existentes. Tais tentativas têm-se manifestado numa multiplicidade de maneiras, incluindo a promulgação de novas leis que expressamente anulam ou limitam a aplicabilidade das disposições da lei de AI existente.

- Insistir continuamente na aplicação da lei do Segredo de Estado, quando este tipo de lei existe, com o intuito de estagnar a aplicação/implementação da lei de acesso à informação, apesar da clareza existente estipulada nas leis de AI, as quais alteram/anulam disposições relevantes da lei do Segredo de Estado, incluindo nos casos em que surge qualquer conflito entre ambas as leis. Esta posição também está em sintonia com as recomendações da lei Modelo de AI. Neste caso, a Nigéria representa um caso de estudo clássico. Altos funcionários da administração anterior, e da atual, têm mergulhado nessa prática, incluindo ameaças contínuas a funcionários públicos

⁴⁶ Os artigos 17.º, 18.º e 19.º da referida lei, que tratam da Comissão de Acompanhamento.

com sanções por divulgarem informações que estão dentro do texto e do espírito da Lei da Liberdade de Informação de 2011.

- Invocar argumentos de preocupações de segurança nacional como base para limitar a conformidade com o AI e a implementação efetiva em vários países do continente. Por exemplo, no Gana, o pedido de um cidadão, Manasseh Azure Awuni, de informações relativas às viagens do atual Presidente, incluindo o custo dessas viagens, foi recusado por razões de segurança nacional. Tal foi afirmado pela Comissão de Direito à Informação,⁴⁷ demonstrando um padrão mais amplo do uso da segurança nacional como pretexto para limitar a transparência e restringir o acesso à informação.
- Retenção de financiamento para a implementação efetiva das leis de AI existentes. Neste caso, a Libéria representa um estudo de caso clássico. Pouco depois da promulgação da lei em 2010 e da nomeação do Comissário para a Informação da Libéria, o Governo não lhe forneceu os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para lhe permitir cumprir eficazmente as suas obrigações ao abrigo da Lei da Liberdade de Informação de 2010. Esta falta de apoio prejudicou

gravemente a capacidade do Comissário para cumprir os mandatos da lei, prejudicando a sua eficácia e impedindo o progresso no sentido da sua implementação.

- Ameaçar de prisão os funcionários públicos caso divulguem informações nos termos das disposições da lei de AI. Este tornou-se o refrão da atual administração na Nigéria. Essas ameaças têm profundas implicações na transparência e na responsabilização, e criam um clima de medo, dissuadindo as autoridades de divulgar informações e diminuindo o propósito da lei de AI. Esta prática não só sufoca a governação aberta, como também corrói a confiança do público na eficácia e integridade dos mecanismos de acesso à informação.
- Não estabelecer quadros eficazes para a manutenção, organização e manutenção de registos adequados de forma a promover o direito do público à informação. Tal tem implicações significativas no direito de acesso à informação. Vários países do continente enquadram-se nesta categoria. A isto junta-se a insuficiente infraestrutura de gestão de documentos/informações, o que dificulta a recuperação e a gestão eficientes da informação.

⁴⁷ «O Direito à Informação no Gana», disponível em <https://rtic.gov.gh/wp-content/uploads/2023/01/FOURTHESTATE.pdf> (consultado em 19 de julho de 2024).

- Promover erroneamente uma cultura equivocada em que o direito à privacidade é considerado contrário ao avanço do direito do público de saber, o que certamente não é verdade. Felizmente, neste caso, a África do Sul representa um farol de esperança que outros países do continente deveriam imitar. Tal baseia-se no desempenho encorajador do regulador da informação na procura de criar o equilíbrio adequado entre o direito à privacidade e o direito de acesso à informação. O Regulador da Informação supervisiona a promoção e proteção do direito de acesso à informação e do direito à privacidade, conforme estipulado na Lei de Promoção do Acesso à Informação (PAIA) e na Lei de Proteção de Informações Pessoais (POPIA).
- Não investir no reforço das habilitações e da compreensão dos funcionários dos titulares de informação sobre os requisitos para promover o direito do público em saber. Vários países do continente enquadram-se nesta categoria. Esta falta de investimento resulta num tratamento inadequado dos pedidos de informação e numa aplicação deficiente das medidas de transparência.
- Contestação do enquadramento para a promulgação da lei de AI, criando assim um impasse sobre o verdadeiro estatuto da lei, como é o caso na Guiné. Esta incerteza dificulta a operacionalização da lei e impede as partes interessadas de a utilizarem eficazmente para aceder à informação, sufocando assim a transparência e diminuindo o direito do público à informação. A ambiguidade daí resultante impede igualmente a criação dos mecanismos de execução necessários e atrasa os progressos para um sistema de governação mais aberto e responsável.
- Incapacidade de promover e implementar as disposições de proteção dos denunciantes, que existem tanto na Lei Modelo como em muitas das leis de acesso à informação adotadas em África até à data. Tal resultou na situação nociva em que os denunciantes não só estão em risco, como também são por vezes processados pelo Estado com base em acusações falsas, ou são objeto de vingança por parte das autoridades. São vários os exemplos desta situação que ocorrem em várias partes do continente.
- Os jornalistas que divulgam informação no exercício das suas responsabilidades profissionais, incluindo através da instrumentalidade da lei do direito de acesso à informação em vários países africanos são, por vezes, detidos e processados e, outras vezes, até mortos por aquilo a que hoje se chama de forma corrente “atiradores desconhecidos”.

Estes são apenas alguns exemplos das estratégias que vemos sendo implantadas em vários países do continente, que abafam o cumprimento e a implementação efetiva das leis de AI adotadas até agora. Esses desenvolvimentos fazem, efetivamente, regredir os ganhos da Lei Modelo de AI.

Tendo sido destacados alguns dos desafios persistentes que militam contra o cumprimento efetivo e a implementação das leis de AI em África, também deve ser dito que nem tudo é mau, pois também existem desenvolvimentos inspiradores em vários países onde algumas instituições públicas, incluindo os mecanismos de supervisão de AI e o sistema judiciário, entre outros, têm sido francos no avanço da promoção e proteção desse direito, e esperamos que, daqui para frente, vejamos mais desses exemplos acontecer em vários países da África. Esses exemplos incluem:

- A África do Sul, onde o Regulador da Informação, que supervisiona tanto o direito de acesso à informação como o direito à privacidade, tem trabalhado assiduamente para promover a promoção e proteção de ambos os direitos, ao mesmo tempo que cria o equilíbrio tão necessário entre ambos, o que também os reforça mutuamente na prática.

- O Quênia, onde estão em curso esforços para promover a adoção e a implementação do AI a nível do governo distrital. Houveram também várias decisões progressistas de tribunais quenianos que promovem e protegem o direito de acesso à informação, conforme estipulado na lei de AI queniana de 2016. Além disso, apesar dos desafios existentes, a Comissão de Justiça Administrativa, a instituição investida da responsabilidade de supervisionar o cumprimento da Lei, continua a desenvolver esforços para instituir processos e programas que façam progredir a implementação da Lei.
- O Nigéria, onde, sob a administração do ex-presidente Goodluck Ebele Jonathan⁴⁸, o então Ministro da Justiça e Procurador-Geral da Federação, Mohammed Bello Adoke, emitiu um conjunto inicial de avisos de conformidade com a Liberdade de Informação para todas as instituições às quais a Lei de Liberdade de Informação se aplica. Esses avisos de conformidade, que foram amplamente publicados em jornais nacionais⁴⁹, foram apropriadamente intitulados "O Memorando do Procurador-Geral sobre os Requisitos de Comunicação nos termos da Secção 29 da Lei da Liberdade de

⁴⁸ Que deu origem as à Lei da Liberdade de Informação em 28 de maio de 2011.

⁴⁹ «Daily Trust Newspapers», em 21 de janeiro de 2012.



Painel sobre o cumprimento por parte do Estado das Orientações de 2017 sobre Acesso à Informação e Eleições em África e revelação da Lei Modelo da SADC sobre Eleições de 201. Crédito da foto: Centro de Direitos Humanos (Universidade de Pretória)

Informação, 2011”⁵⁰. O Ministro deu prontamente seguimento a esta situação, emitindo um conjunto de Orientações sobre o cumprimento/implementação da lei de Liberdade de Informação a todas as instituições públicas do país. Embora o primeiro conjunto de orientações tenha sido publicado em fevereiro de 2012, um segundo conjunto de orientações, que se baseou no primeiro e o atualizou com base na necessidade de dar resposta aos desafios de execução emergentes que se verificavam na altura, foi publicado em 29 de março de 2013⁵¹. No entanto, lamentavelmente, as sucessivas administrações

falharam ou negligenciaram o desenvolvimento destas medidas progressivas tomadas no sentido de fazer avançar o cumprimento/implementação da lei da Liberdade de Informação, em conformidade com as obrigações do Ministro da Justiça ao abrigo da lei da Liberdade de Informação.

- Houve também vários pronunciamentos positivos de tribunais na Nigéria promovendo a promoção e a proteção deste direito, conforme previsto na Lei. Alguns deles incluem a decisão no caso Yomi Ogunlola & Outros v. O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Oyo e três outros, processo

⁵⁰ Procuradoria-Geral da República (Nigéria), Circular n.º de referência: HAGF/MDAS/FOIA/2012/1.

⁵¹ Biblioteca Nacional da Nigéria <https://nigeriareposit.nlm.gov.ng/server/api/core/bitstreams/e96e7d28-f3dc-4e51-9e76-57baf8e98eab/content> (acessado em 19 de julho de 2024).

n.º M/332/12, em que o tribunal considerou que a Lei da Liberdade de Informação também se aplicava aos Estados. O Exm.º juiz declarou o seguinte: *“É bastante claro que a Lei da Liberdade de Informação foi promulgada pela Assembleia Nacional nos termos da Seção 4(4)(b) da Constituição de 1999 (conforme alterada) a fim de implementar as disposições da Seção 39(1) da mesma Constituição, que garante o direito fundamental de receber e transmitir ideias e informações sem interferência. Na minha opinião, a Assembleia Nacional promulgou a Lei da Liberdade de Informação para que esta seja implementada em todo o país, no interesse do bem comum e do interesse nacional. Ver Procurador-Geral do Estado de Ondo contra Procurador-Geral da Federação (supra)..... A Lei da Liberdade de Informação é de aplicação geral aos governos federal e estadual da Nigéria. A Seção 15 da Lei de Interpretação do Estado de Oyo aplica-se, sendo que a Lei deve ser lida com alterações formais quanto a nomes, localidades, escritórios, pessoas, de modo a torná-la aplicável às nossas circunstâncias.”*

- No processo *Uzoegwu F.O.C c. Banco Central da Nigéria e o Procurador-Geral da Federação (FHC/ABJI CS/1016/2011)*, o tribunal considerou que os vencimentos dos funcionários do Banco Central da Nigéria, incluindo o Governador do

Banco Central, os seus adjuntos, os diretores e outros, sendo os pagamentos efetuados a partir do tesouro público que é financiado pelos contribuintes, não estavam abrangidos pela isenção de informações pessoais e, por conseguinte, eram suscetíveis de serem divulgados ao requerente em conformidade com as disposições da Lei da Liberdade de Informação, de 2011.

- Também no processo *Boniface Okezie v. Procurador-Geral da Federação e Comissão de Crimes Económicos e Financeiros, Processo n.º: FHC/L/CS/514/2012*, as instituições devem cumprir o prazo de 7 dias estipulado para responder aos pedidos de informação, previstos na Lei. Se se recusarem a cumprir, devem fornecer claramente a base específica para a recusa nos termos da Lei da Liberdade de Informação, numa notificação ao requerente no prazo de 7 dias, conforme estipulado na Lei. O Tribunal de Justiça declarou ainda que as instituições devem responder aos pedidos de informações, mesmo que as informações solicitadas estejam devidamente classificadas no interesse da segurança nacional.
- O Gana, onde o Governo estabeleceu desde então o mecanismo de supervisão (a Comissão do Direito à Informação), tal como estipulado na Lei, e a instituição têm estado a trabalhar

em conjunto, incluindo esclarecer o público sobre as disposições da Lei, no julgamento das queixas que lhe são apresentadas. No entanto, também vale a pena notar que algumas das suas decisões parecem ser bastante controversas, inclusive na perspectiva de promover progressivamente o direito de acesso à informação, tal como estipulado na Lei.

- Os tribunais ganeses também foram, em alguns casos, bastante fortes na afirmação do direito. É o caso de *Lolan Know Sagoe-Moses & 6 Outross v. Exmº Ministro dos Transportes e Procurador-Geral da República do Gana*.⁵² No referido processo, o juiz Anthony K. Yeboah, com assento na 2º Divisão do Tribunal de Direitos Humanos, declarou o seguinte:

“Pelos razões acima expostas, estou convencido de que, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, alínea f), da Constituição de 1992, as pessoas, incluindo os requerentes, têm o direito de aceder a informações públicas que se encontrem à guarda ou na posse do Governo, mediante pedido e, sempre que adequado e lícito, o Governo é obrigado a divulgar as informações ou documentos solicitados à pessoa requerente. Os fatores que podem ser tidos em conta na decisão de responder favoravelmente ao pedido podem incluir outros direitos humanos e a liberdade

a que o direito à informação está sujeito, o interesse nacional, a ordem pública, a segurança nacional e a moralidade pública. Além disso, importa considerar se a informação já está disponível ou ainda não foi recolhida. A lista de fatores a considerar não é exaustiva. Mas, de extrema importância, é o fato de que, numa democracia, o mercado livre e irrestrito para a livre troca de ideias e o debate público é o coração da democracia, bem como a garantia de probidade e da responsabilidade. O custo do contrato da marca de autocarros é uma questão de debate público e de discussões. Trata-se de uma questão de interesse público e o objeto do pedido de informações sobre o contrato da marca de autocarros é de interesse público por força do artigo 41 da Constituição de 1992. É legítimo que os requerentes solicitem as informações necessárias desde que, na sua opinião, essas informações lhes permitam participar plenamente no debate público ou que sejam mesmo para sua investigação privada. Pouco importa até se o objetivo do pedido é permitir a um jornalista reportar sobre o assunto.”

- Costa do Marfim: Apesar do texto inicial da lei de acesso à informação, ter sido adotado com base no esforço do ministro do gabinete na época, sem envolvimento do então nascente Grupo de Trabalho

⁵² Processo nº: HR/0027/2015.

da Sociedade Civil de Acesso à Informação da Costa do Marfim e com a população marfinense mais ampla que trabalhava na defesa da adoção da Lei de AI, este revelava algumas fraquezas. Entre os exemplos contam-se o longo prazo de resposta aos pedidos de informação (30 dias), a insistência de que todos os pedidos de informação devem ser efetuados por escrito e apresentados em francês. Grupos da sociedade civil de dentro e fora do país envolveram-se com o Ministro e outros atores relevantes do governo/instituições na época para resolver essas fraquezas, entre outras, e é bastante louvável que o governo tenha respondido positivamente e que estas tenham resultado em alterações/regulamentos subsequentes. Estabeleceram também um mecanismo de supervisão liderado por uma equipa progressista que, entre outras coisas, estabeleceu um programa para fazer avançar a implementação da legislação.

- No contexto do Uganda, a lei de AI, embora promulgada em 2005, permaneceu inoperacional durante 6 anos até à promulgação dos regulamentos de implementação, em 2011⁵³. Grupos da sociedade civil, trabalhando em estreita

colaboração com o Parlamento têm lutado para operacionalizar as disposições do artigo 43 da Lei, exigindo a apresentação de relatórios anuais de conformidade pelos ministros sobre o estado de conformidade do acesso à informação por parte dos seus vários ministérios e paraestatais. Dada a atitude moderada de várias instituições públicas em relação ao cumprimento das disposições da lei, este passo foi considerado importante para garantir um maior cumprimento da legislação.

- Houveram também várias decisões de tribunais ugandenses, incluindo antes da promulgação da lei de acesso à informação⁵⁴, que promoveram a promoção e a proteção do direito no Uganda.⁵⁵
- Na frente da reforma da lei de acesso à informação, o Zimbabué representa um bom caso de estudo sobre o que é possível com a ajuda de uma advocacia consistente ao longo de muitos anos, liderada por uma coligação de grupos da sociedade civil sob os auspícios do *Media Institute of Southern Africa* (MISA/ Instituto para a Comunicação Social da África Austral)Zimbabwe, que resultou na revogação da desagradável Lei de Acesso à Informação e Proteção

⁵³ Instrumentos Legais n.º 17, de 2011.

⁵⁴ Major General Tindefuza contra Attorney General, Petição Constitucional n.º 1 de 1997 (Supremo Tribunal) (não notificado).

⁵⁵ Centro de Saúde, Direitos Humanos e Desenvolvimento (CEHURD), Michael Mubangizi e Jennifer Musimenta contra ED, Mulago National Referral Hospital e o AG, HCCS n.º 212 de 2013.

da Privacidade (AIPPA) de 2002 com a nova Lei da Liberdade de Informação de 2020. Embora nem todas as propostas dos grupos de Organizações da Sociedade Civil que tinham como premissa a Lei Modelo tenham sido aceites, a nova lei é certamente mais progressista do que a sua antecessora.

- A Serra Leoa, onde a Comissão de Direito de Acesso à Informação (RAIC), criada de acordo com as disposições da Lei do Direito de Acesso à Informação, de 2013, não só está em funcionamento como tomou medidas para operacionalizar as disposições da Lei, incluindo a realização de programas de esclarecimento público destinados a sensibilizar a população para as disposições da lei e de como esta pode ser utilizada da melhor forma em benefício da sociedade de forma geral.

Tendo em conta o que precede, o desafio que a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outras instituições e grupos da sociedade civil com ideias semelhantes no continente que defendem a promoção e proteção do direito de acesso à informação, enfrentam é assegurar que tenhamos muitos mais dos exemplos acima mencionados no que respeita a desenvolvimentos positivos no avanço da promoção e da proteção do direito de acesso à informação em África para que, daqui para a frente, tal se torna na norma em todo o continente.

Sugestões sobre o caminho a seguir/recomendações

Tendo em conta os progressos já realizados pela Comissão Africana no avanço da promoção e proteção do AI no continente, nomeadamente através do desenvolvimento de instrumentos jurídicos não vinculativos fundamentais, tais como a Lei Modelo de AI, a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação revista e as Diretrizes sobre o AI e Eleições em África, seria útil que a Comissão utilizasse os seus mecanismos e processos existentes para revigorar os processos de adoção do AI a nível nacional no continente, ao mesmo tempo que se avança na implementação efetiva das leis de acesso à informação existentes. Algumas deles incluiriam:

- A Realização de visitas de advocacia aos Estados membros da UA de forma a envolver as principais entidades governamentais e outras partes interessadas relevantes, tanto na frente da adoção de legislação sobre o acesso à informação quanto na frente de implementação efetiva da mesma, respetivamente.
- Implantar o atual quadro de apresentação de relatórios, por país, à Comissão de forma a colaborar estrategicamente com os Estados-Membros e com vista a levá-los a assumir compromissos destinados a enfrentar os desafios que militam contra a implementação efetiva

das leis de acesso à informação no continente.

- Sistematizar o enquadramento de “relatórios sombra” das Organizações da Sociedade Civil com estatuto de observadores na CADHP, o que permite ao Relator Especial otimizar o feedback das mesmas e utilizá-lo no processo de análise dos relatórios por país, de forma a promover e proteger o artigo 9.º, n.º 1, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.
- Como parte do processo de promoção de uma maior apreciação e compreensão do valor inerente do AI no avanço e otimização da segurança nacional, integrar a compreensão, adoção e implementação entre os Estados membros da UA das disposições dos Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação (também conhecidos como os Princípios de Tshwane).⁵⁶ Estes foram desenvolvidos e adotados conjuntamente em 2013 pelos então quatro Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão e/ou Liberdade dos Meios de Comunicação Social da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Defensora Faith Pansy Tlakula), das Nações Unidas (Frank Larue), da Organização dos Estados Americanos (Catalina Botero), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Dunja

Mijatovic), juntamente com o Relator Especial das Nações Unidas para a Luta contra o Terrorismo e os Direitos Humanos (Ben Emmerson).

- Considerando a importância abrangente do AI, é humildemente pedido que os Grupos da Sociedade Civil Africana trabalhando em concertação com o Relator Especial sobre o AI e a Liberdade de Expressão (LE), considerem ativamente enquadrar e submeter ao Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, um pedido de parecer consultivo sobre as obrigações dos Estados membros da UA de promover o cumprimento do AI de forma obrigatória.
- A Comissão Africana trabalhar em concertação com os Estados membros da UA, NHRI, OSC e outras partes interessadas, popularizando o conteúdo dos instrumentos jurídicos não vinculativos existentes da CADHP e outros desenvolvidos em concertação com os titulares de mandatos de outros mecanismos internacionais de direitos humanos, que dão vida às disposições do Artigo 9 da Carta Africana. Estes incluem a Lei Modelo do AI para África, a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, as Diretrizes sobre o Acesso à Informação e

⁵⁶ <https://sgp.fas.org/library/tshwane.pdf> (acedido em 19 de julho de 2024).

Eleições em África e os Princípios Globais sobre Segurança Nacional e Direito à Informação.

- Em consonância com as resoluções existentes adotadas pela Comissão Africana, deve instituir imediatamente um processo/programa para auditar continuamente o estado de acesso à informação e o cumprimento/implementação pelos Estados Partes na Carta Africana. Fazê-

lo, não só proporcionaria a Comissão a disponibilidade de informações atualizadas sobre a situação do acesso à informação, do cumprimento/aplicação, como também proporciona à Comissão a oportunidade de trabalhar com os Estados-Membros com o intuito de superar os desafios existentes que militam contra a realização efetiva deste direito no continente.

Artigo 3



Panorama do acesso à informação na Namíbia: avaliação dos sucessos, desafios e das oportunidades na era digital

*Dr. Audrin Mathe, Diretor Executivo
Ministério da Informação e Comunicação
Tecnologia
República da Namíbia*

Em dezembro de 2022, o então presidente Dr. Hage G. Geingob promulgou a Lei de Acesso à Informação em lei,⁵⁷ marcando um passo significativo na jornada da Namíbia em direção a uma maior transparência e governança democrática. Esta legislação histórica destaca o compromisso do país com os direitos constitucionais de liberdade de expressão, liberdade de imprensa e direito de acesso à informação, afirmando a dedicação da Namíbia à estes princípios fundamentais. A Lei de Acesso à Informação destina-se a capacitar o público, fornecendo um quadro jurídico para o acesso à informação detida por organismos públicos e determinadas entidades privadas. Este avanço promove a abertura e a responsabilização, refletindo a abordagem progressiva da Namíbia para promover uma sociedade transparente. Através de amplas consultas e negociações com organizações da sociedade civil, a lei destaca o papel vital do acesso à informação numa democracia

dinâmica, apoiando a participação do público informado e reforçando a integridade governamental.

O Governo da Namíbia reforçou a sua determinação no direito à informação através da ratificação de vários instrumentos internacionais fundamentais. Ao subscrever a Carta das Nações Unidas (ONU), a Namíbia alinhou-se com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que sublinha o direito à informação como pedra angular da governação democrática e da liberdade individual. A Namíbia também ratificou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, afirmando a sua dedicação em garantir que os indivíduos possam livremente procurar, receber e partilhar informações. A ratificação pelo país da Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que apela à implementação de leis e mecanismos de acesso à informação, sublinha o

⁵⁷ Lei de Acesso à Informação 8 de 2022.

seu compromisso com a transparência e a responsabilização na governação. Estes acordos internacionais sublinham, coletivamente, a necessidade de implementar leis e mecanismos sólidos em matéria de acesso à informação.

A ratificação da Namíbia dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) também é indicativa da sua dedicação aos padrões globais de governança e transparência. Ao tornar-se signatária destes objetivos, a Namíbia comprometeu-se a implementar estruturas abrangentes de acesso à informação, conforme descrito no Objetivo 16, que visa fomentar sociedades inclusivas e promover instituições eficazes e responsáveis. Este compromisso reflete os esforços mais amplos da Namíbia para garantir a transparência, aumentar a participação pública e defender os princípios democráticos, alinhando as suas políticas nacionais com as normas internacionalmente reconhecidas em matéria de boa governação.

Enquanto sede da Declaração de Windhoek, que é considerada uma referência mundial para a independência dos meios de comunicação social e para a liberdade de imprensa, a Namíbia estabeleceu-se como defensora da liberdade de imprensa.⁵⁸ A Declaração de Windhoek, adotada em 1991, salienta o papel crucial de uma imprensa livre e aberta nas sociedades democráticas, e a Namíbia

tem defendido sistematicamente estes princípios.⁵⁹ Em consonância com o seu compromisso para com um governo transparente e responsável, o Governo da Namíbia está empenhado na implementação efetiva dos mecanismos de acesso à informação. Tal inclui a nomeação de um Comissário responsável pela informação, que desempenhará um papel crucial na salvaguarda e promoção do direito de acesso à informação através de campanhas de sensibilização do público, assim como de programas educativos e de formação concebidos para informar o público sobre os seus direitos e sobre a forma de aceder à informação governamental. Em apoio adicional a estas iniciativas, a Assembleia Nacional da Namíbia aprovou regulamentos de AI, reforçando a dedicação do país à governação aberta. Estes regulamentos garantirão que o povo da Namíbia tenha acesso a informações governamentais relevantes, alinhando-se com uma política existente de governação e de responsabilização eficaz. Ao estabelecer quadros e mecanismos claros para o acesso à informação, a Namíbia visa capacitar o público, aumentar a participação pública e manter elevados padrões de transparência e de responsabilização nas operações governamentais.

⁵⁸ 30º Aniversário da Declaração de Windhoek (UNESCO, 18 de fevereiro de 2021) <https://www.unesco.org/en/articles/30th-anniversary-windhoek-declaration> acessado em 19 Setembro de 2024.

⁵⁹ Ibidem.

Desafios

Para abordar eficazmente a percepção de sigilo no setor público, é crucial que o governo da Namíbia e outras entidades relevantes empreguem intervenções que ajudem na mudança de atitudes e na criação de competências generalizadas para defender o direito à informação. É necessário reconhecer que a Lei de Acesso à Informação não diz respeito apenas às informações detidas pelo governo, mas também por organismos privados relevantes. O âmbito alargado indica que a lei não foi criada para policiar a transparência governamental, mas também como um meio para garantir a responsabilização de todos os setores. Como tal, os esforços para promover a Lei de Acesso à Informação devem centrar-se na promoção de uma cultura de abertura e dotar as entidades dos setores público e privado com as competências e conhecimentos necessários para cumprir a lei.

Além disso, ao contrário de outros países, onde a falta de financiamento e a baixa vontade política têm dificultado significativamente a aplicação efetiva das leis relativas ao direito à informação, a Namíbia apresenta um exemplo diferente e mais positivo. Desde que a Lei de Acesso à Informação foi promulgada, o financiamento adequado foi apropriado através da aprovação parlamentar, com o compromisso de fornecer apoio adicional, conforme necessário. No entanto, subsistem desafios, incluindo a necessidade de um sistema sólido de gestão de registos, a fim de assegurar a recuperação eficiente e o fornecimento

atempado de informações. Além disso, a escassez de profissionais devidamente qualificados e aptos a gerir e implementar o acesso à informação continua a representar um desafio significativo para a implementação eficaz do AI. A abordagem destas questões será crucial para realizar todo o potencial da Lei de Acesso à Informação e promover um ambiente mais transparente e responsável na Namíbia.

Um dos maiores desafios que a Namíbia enfrenta no domínio do acesso à informação consiste em abordar as preocupações relacionadas com a acessibilidade, a disponibilidade e a privacidade num mundo cada vez mais digital. Estas preocupações estão bem fundamentadas e são, muitas vezes, válidas, especialmente à luz dos recentes ciberataques globais e do rápido desenvolvimento e implantação da inteligência artificial, agravando ainda mais os riscos associados à gestão da informação digital. Só no último período de referência, a Namíbia registou 2,7 milhões de ciberataques, o que evidencia a necessidade urgente de medidas robustas de cibersegurança. Apesar destes desafios, é essencial encontrar um equilíbrio que justifique quaisquer restrições ao direito à informação. Embora a salvaguarda da privacidade e a garantia da segurança digital sejam fundamentais, é igualmente importante manter a transparência e o acesso público à informação. Este equilíbrio ajudará a garantir que a aplicação das leis de acesso à informação não comprometa indevidamente os direitos dos



Consulta sub-regional para rever o projeto de Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África, em Windhoek, na Namíbia, 2019. Crédito da foto: Namíbia Media Trust

indivíduos de acederem à informação, ao mesmo tempo que aborda preocupações legítimas de segurança e de privacidade.

A desinformação e a má informação tornaram-se manifestas no panorama da Namíbia. Frequentemente, abundam rumores nas redes sociais sobre a morte de vários indivíduos de alto nível – apenas para serem refutados. Os insultos tornaram-se comuns. Embora não existam leis específicas na Namíbia dedicadas exclusivamente a regular as redes sociais, a legislação existente, como a Lei das Comunicações (Lei n.º 8 de 2009) e a Lei do Processo Penal (Lei n.º 51 de 1957),⁶⁰ contém disposições que podem ser aplicadas para abordar questões relacionadas

com a conduta online, incluindo a difamação, o discurso de ódio e ciber-assédio. É importante notar que o direito à liberdade de expressão consagrado na nossa Constituição deve ser equilibrado com a responsabilidade de prevenir danos e defender os valores da sociedade. Um dos principais desafios na regulamentação das redes sociais na Namíbia consiste no facto da maioria das empresas de redes sociais não serem entidades registadas dentro da jurisdição da Namíbia. Tal limita a capacidade direta do governo de aplicar regulamentações nessas plataformas. No entanto, as empresas de redes sociais estabeleceram políticas e normas comunitárias online que podem ser utilizadas para proteger os utilizadores e responsabilizar os

⁶⁰ Lei das Comunicações n.º 8 de 2009 e Lei de Processo Penal n.º 51 de 1957

indivíduos por comportamentos abusivos nas suas plataformas. Além disso, vale a pena notar que a indústria dos meios de comunicação da Namíbia é livre, independente, pluralista e autorreguladora, tornando assim a censura impossível. É por esta razão que a Namíbia tem sido classificada entre os países com a imprensa mais livre em África e no mundo por Repórteres sem Fronteiras, devido ao ambiente de autorregulação dos meios de comunicação social.

Os recursos naturais da Namíbia são vitais para a vida da sua população e constituem a base do desenvolvimento económico do país, por exemplo, através da agricultura, da exploração mineira e do turismo. A utilização justa e sustentável dos recursos naturais é um objetivo central da estratégia da Namíbia para aliviar a pobreza e um requisito fundamental para a manutenção da paz social. Recentemente, a Namíbia também descobriu grandes jazidas de petróleo e gás. A perceção geral tem sido de que alguns indivíduos bem relacionados sejam os principais beneficiários desses recursos. Essa perceção pode ser facilmente apagada pela aplicação da divulgação proativa por parte das instituições relevantes. Uma afetação equitativa traduzir-se-á numa maior capacitação económica dos recursos em benefício daqueles que se encontram na base da escala económica. Afinal, a Namíbia é a segunda sociedade mais

desigual do mundo – só depois da África do Sul. Os grupos marginalizados e vulneráveis da Namíbia não têm, geralmente, acesso a serviços de educação básica, emprego, serviços de saúde e abrigo, sendo frequentemente explorados como fontes de mão de obra barata, vivendo em condições de segregação. No caso dos Ovahimbas, no noroeste da Namíbia, os turistas utilizam-nos para fotografias que são vendidas a preços exorbitantes no estrangeiro. O povo San também é valioso para os turistas na medida em que as suas fotos contam uma história. Estas imagens encontram-se nas redes sociais sem o seu conhecimento. Dadas as complexidades inerentes à regulação das redes sociais, é crucial focar em iniciativas que promovam o uso ético.

Oportunidades

A Namíbia ocupa atualmente a 17.^a posição na classificação global do Direito à Informação, com uma pontuação global de uns impressionantes 116 em 150, destacando progressos significativos no domínio da transparência e da responsabilização, apesar de ainda não ter operacionalizado a sua lei de acesso à informação.⁶¹ A lei destina-se a reforçar a transparência, a responsabilização e a boa governação, garantindo o direito do público a aceder à informação detida por entidades públicas e privadas. Este direito é fundamental, não só para

⁶¹ Imprensa, Namíbia: Projeto de lei de acesso à informação é forte, mas reformas podem torná-lo num Líder Africano (30 de abril de 2021) <https://www.law-democracy.org/live/namibia-accessto-information-bill-strong-but-reforms-could-make-it-an-african-leader/> consultado em 19 de setembro de 2024.

garantir que o público permanece bem informado sobre questões de interesse público, mas também para capacitar os indivíduos a exigirem responsabilização, participarem ativamente na vida pública e combaterem a corrupção.

Em 2023, a Namíbia ocupou a 49ª posição entre 180 países no Índice de Percepção da Corrupção.⁶² O ranking mostra a necessidade de medidas eficazes para combater a corrupção. A implementação da Lei de Acesso à Informação representa uma oportunidade crucial para criar um quadro de governação mais transparente e responsável, que pode contribuir significativamente para reduzir a corrupção e promover uma democracia mais participativa. A lei também permite a participação de todos nos processos democráticos relacionados com as terras, bem como a inovação socioeconómica e o desenvolvimento.

Além disso, a implementação da Lei oferece uma oportunidade para o governo e outras entidades desenvolverem sistemas e processos eficazes de gestão de registos que são automatizados e simplificados. Tal pode incluir uma base de dados digital para conservar, catalogar e permitir uma pesquisa fácil entre registos, uma lista de informações disponíveis, definir processos para registar novos registos e atribuir *IDs* (números de Identificação) para controlar registos de forma fiável, assegurar controlos

de acesso a documentos confidenciais e procedimentos para proteger a integridade e a disponibilidade dos registos, assim como converter registos em papel para formatos digitais. O desenvolvimento de processos automatizados e simplificados, incluindo bases de dados digitais para catalogação e pesquisa de registos, o estabelecimento de procedimentos sistemáticos para o registo e acompanhamento de novos registos e a conversão de registos em papel para formatos digitais facilitarão uma melhor gestão e acessibilidade da informação. Tais avanços não só apoiarão a implementação efetiva da Lei de AI, mas também melhorarão a eficiência organizacional geral, garantindo que as informações estejam prontamente disponíveis e seguras. Este esforço de modernização alinha-se com objetivos mais amplos de desenvolvimento socioeconómico e inovação, contribuindo, em última análise, para uma governação mais eficaz e para o envolvimento público.

Na sociedade predominantemente conservadora da Namíbia, a cultura administrativa do sigilo pode representar desafios significativos para a implementação efetiva das leis de acesso à informação. Esta cultura de sigilo, combinada com baixos níveis de sensibilização do público, pode levar a uma menor capacidade de resposta aos pedidos de AI, sufocando potencialmente a transparência e o envolvimento público. Embora o

⁶² Índice de Percepção da Corrupção (The Brief, fevereiro de 2023) <https://thebrief.com/na/2023/02/namibia-drops-on-international-corruption-perceptions-index/> consultado em 19 de setembro de 2024.

conceito de acesso à informação possa ser relativamente novo na Namíbia, está longe de ser um fenómeno novo a nível mundial. Abraçar o princípio da divulgação proativa pode ser essencial para superar esses desafios. A divulgação proativa envolve tornar a informação pública facilmente acessível sem exigir que os indivíduos apresentem pedidos formais ou ultrapassem os obstáculos administrativos, aumentando assim a transparência e reduzindo os custos e complexidades associados para os requerentes de informação. Para as organizações públicas, esta abordagem não só facilita o acesso à informação, como também alivia os encargos administrativos decorrentes da resposta a pedidos individuais de AI, promovendo, em última análise, um ambiente de governação mais aberto e responsável.

O AI na era digital

O princípio da divulgação proactiva está cada vez mais facilitado ou apoiado pela utilização das tecnologias da informação e da comunicação. A crescente utilização da tecnologia digital nos últimos anos transformou a forma como a comunicação, o acesso aos serviços e à informação são acedidos. A Internet tornou-se central para a divulgação de informação e melhorou significativamente a capacidade dos indivíduos de exercerem o seu direito de procurar, receber e transmitir

informações. No entanto, a exclusão digital continua a ser um obstáculo substancial e dificulta significativamente o acesso à informação. Do mesmo modo, as baixas taxas de literacia digital e a inacessibilidade em zonas rurais ou remotas, ou em zonas sem conectividade, agravam ainda mais este problema, criando lacunas significativas no acesso à informação distribuída através das tecnologias modernas.

Para enfrentar estes desafios, o governo da Namíbia implementou várias iniciativas destinadas a colmatar o fosso digital. A criação de Centros de TIC rurais em cada região proporciona um acesso essencial a computadores e recursos digitais para aqueles que, de outra forma, poderiam ficar excluídos.⁶³ O governo também está a investir aproximadamente R\$ 115 milhões em projetos de infraestrutura para melhorar a conectividade nas áreas mais remotas do país, com o objetivo de aumentar a conectividade de 88% para 100% nos próximos três anos.

Apesar destes esforços, é crucial que os responsáveis pela informação em várias organizações garantam o direito à informação às pessoas incapazes de aceder aos serviços digitais. Este objetivo pode ser alcançado através da disponibilização de vias alternativas não digitais, como reuniões presenciais, linhas telefónicas de apoio, material impresso e centros de atendimento

⁶³ Governo da Namíbia: 'declaração do Ministro das Tecnologias de Informação e Comunicação (Mict) Dr. Peya Mushelenga, MP' 30 de agosto de 2021 https://mwt.gov.na/web/mict/remarksandstatements//document_library/afkx/view_file/1011057. Ver também, IST África: "Iniciativas atuais das TIC na Namíbia <http://www.ist-africa.org/home/default.asp?page=doc-byid&docid=5554>

telefónico. A aplicação efetiva da Lei de Acesso à Informação exigirá um esforço de colaboração entre as organizações da sociedade civil e o sector privado de forma a concretizar plenamente os objetivos da Lei e garantir o acesso equitativo do público à informação

dedicação do país em defender os princípios democráticos e promover o direito à informação.

Conclusão

Em conclusão, a promulgação, pela Namíbia, da Lei de Acesso à Informação em dezembro de 2022 representa um marco significativo que ressalta a adesão do país ao direito fundamental de acesso à informação. Também reflete a posição progressista da nação em relação à promoção de uma sociedade aberta e responsável. Apesar dos desafios de superar um legado de sigilo administrativo, pouca conscientização pública e as complexidades da implementação de novos sistemas de gestão da informação, a Lei promete ser uma ferramenta transformadora para capacitar o público e fortalecer a participação pública. Ao promover a divulgação proativa e facilitar o acesso à informação, a Namíbia está preparada para fazer progressos substanciais na redução de desafios como a corrupção e na melhoria da responsabilização do governo. Os esforços de colaboração com organizações da sociedade civil durante o desenvolvimento da Lei mostram ainda a sua importância no apoio a uma democracia vibrante e na garantia de que o público pode envolver-se eficazmente com entidades governamentais e do setor privado. À medida que a Namíbia continua a navegar na implementação desta legislação histórica, isso mostra a

Artigo 4



Experiência de um mecanismo de supervisão Criado para promover, monitorizar e Proteja o direito de acesso à informação

Defensora. Pansy Tlakula, Presidente do Regulador da Informação (África do Sul) Antiga Relatora Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África (2005 – 2017)

Introdução

Há vinte anos atrás, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) estabeleceu o mandato da Liberdade de Expressão e nomeou o ex-Comissário Andrew Chigovera como primeiro Relator Especial. Em 2005, tive o privilégio de ser titular do mandato durante os doze anos do meu mandato na CADHP. Durante o meu mandato, este foi alargado de modo a incluir o Acesso à Informação. A extensão foi informada pela percepção de que, embora o Artigo 9 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana) preveja o direito de cada indivíduo a receber informações, muito poucos Estados partes da Carta Africana tinham adotado leis de acesso à informação para dar efeito a este artigo. A histórica Lei-Modelo de Acesso à Informação, adotada pela CADHP em 2013, destinava-se a ajudar os países sem essa legislação a desenvolver as suas próprias leis de

acesso à informação. Desde a adoção da Lei Modelo, cerca de 29 adotaram leis de acesso à informação e, destes, cerca de 21 criaram órgãos de fiscalização. No entanto, a independência e a eficácia de alguns destes organismos de fiscalização continuam a constituir um desafio.

O Regulador da Informação (África do Sul)

O Regulador da Informação (Regulador) é um órgão estatutário independente responsável pela promoção, proteção e monitorização do direito de acesso à informação nos termos da Lei de Promoção do Acesso à Informação (PAIA).⁶⁴ Também é responsável pela proteção de informações pessoais (proteção de dados), conforme previsto na Lei de Proteção de Informações Pessoais (POPIA).⁶⁵ O Regulador foi

⁶⁴ Lei de Promoção do Acesso à Informação, nº 2 de 2000.

⁶⁵ África do Sul. Lei de Proteção de Informações Pessoais, Lei 4 de 2013.

criado em 2016 e é composto por 5 membros nomeados pelo Presidente da República por recomendação da Assembleia Nacional, por um período renovável de cinco anos.⁶⁶ Presta contas à Assembleia Nacional. A minha nomeação como Presidente da Entidade Reguladora permitiu-me prosseguir o trabalho que realizei durante o meu mandato de doze anos enquanto Relatora Especial.

O mandato do Regulador inclui a investigação de queixas, o acompanhamento da implementação da PAIA, a educação pública, a formulação de recomendações para o desenvolvimento, melhoria, modernização, reforma ou alteração da PAIA ou outra legislação ou direito consuetudinário com incidência no acesso à informação, e formação de responsáveis pela informação e vice-responsáveis pela informação.⁶⁷ Duas coisas diferenciam a PAIA de outros regimes jurídicos de acesso à informação de forma geral. Em primeiro lugar, a PAIA aplica-se à informação detida por organismos públicos e privados.⁶⁸ Qualquer pessoa pode solicitar o acesso a qualquer informação na posse de um organismo público ou detida por um organismo privado, se requerer essa informação para exercer ou proteger qualquer direito.⁶⁹ Em segundo lugar, a

PAIA aplica-se aos partidos políticos e aos candidatos independentes.

Depois de esgotados os recursos internos, os indivíduos podem apresentar uma queixa ao Regulador ou dirigirem-se diretamente ao tribunal para obter informações detidas pelos governos nacionais, provinciais ou locais.⁷⁰ Decisões judiciais recentes exigem agora que aqueles que solicitam informações a organismos que, sem mecanismos internos de recurso, como entidades privadas ou órgãos estatais específicos como o Auditor-Geral e a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos, apresentem primeiro uma queixa ao Regulador antes de se dirigirem aos tribunais. Esta decisão terá, sem dúvida, um impacto no volume de trabalho do regulador.

Para efeitos de investigação de queixas, o regulador tem poderes semelhantes aos de um tribunal superior. Estes poderes incluem a notificação e a execução da comparência de qualquer pessoa perante o tribunal para depor sob juramento, assim como a entrada e busca em instalações com um mandado emitido por um juiz do Tribunal Superior. Ocultar informações para negar acesso às mesmas é uma infração penal, punível com multa ou até dois anos de prisão. Atualmente, um dos tribunais

⁶⁶ Parlamento da África do Sul (2011). «REGULADOR DA INFORMAÇÃO: ESTRUTURA». Disponível em: https://pmg.org.za/files/docs/110919annexureB_0.doc.

⁶⁷ Regulador da Informação. Sobre o Regulador. Disponível em: [https://infoeregulator.org.za/#:~:text=About%20the%20Regulator&text=The%20information%20regulator%20%C2%0among,\(act%20of%202013\)](https://infoeregulator.org.za/#:~:text=About%20the%20Regulator&text=The%20information%20regulator%20%C2%0among,(act%20of%202013)).

⁶⁸ Lei de Promoção do Acesso à Informação, nº 2 de 2000.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

está a investigar um processo contra o chefe de um organismo privado que prestou falsas declarações sob juramento durante uma investigação conduzida pelo Regulador sobre a existência de informações solicitadas por um queixoso. O tribunal intimou o presidente do organismo privado em causa e os seus dois colegas envolvidos no assunto.

Após a investigação de uma queixa, o relatório do inquérito é apresentado ao Comité de Execução, composto por peritos externos e por um membro da entidade reguladora. O Comité de Execução analisa o relatório de investigação, faz uma constatação e emite recomendações aos membros do regulador sobre as medidas a tomar pelo responsável pela informação do organismo público identificado ou pelo chefe de um organismo privado. Se os membros concordarem com as recomendações do CE, emitirão uma notificação de execução instruindo o responsável pela informação pertinente de um organismo público ou o chefe de um organismo privado a tomar medidas específicas, tais como divulgar as informações solicitadas numa queixa, num prazo especificado. O incumprimento de uma notificação de execução constitui uma infração penal. Desde a entrada em vigor dos seus poderes de execução, em julho de 2021, o Regulador investigou 889 queixas, remeteu 20 para a CE e emitiu 6 Notificações de Execução, das quais 2 estão atualmente a ser contestadas em tribunal. Resolveu 175 queixas através de conciliação. Através da conciliação, uma das grandes companhias de

seguros que se tinha recusado a conceder a uma viúva informação relativa à pensão por morte que lhe era devida após a morte do marido, não só divulgou a informação como pagou a prestação.

O Regulador está atualmente a lidar com investigações inovadoras que têm implicações significativas para o futuro do acesso à informação na África do Sul. Um caso notável envolve uma queixa apresentada por um jornalista a quem foi recusado o acesso a determinadas informações detidas pela Agência de Segurança do Estado. Este caso é particularmente significativo porque será o primeiro a equilibrar a isenção da segurança nacional com a sobreposição do interesse público. O resultado poderá estabelecer um precedente crítico para a forma como as preocupações de segurança nacional são ponderadas contra o direito do público de aceder à informação, potencialmente remodelando os limites da transparência e da responsabilização no governo.

O Regulador está também a investigar queixas de organizações da sociedade civil relativas à recusa de acesso a informação detida por várias plataformas de redes sociais. Estas plataformas, que desempenham um papel central na comunicação moderna, são cada vez mais escrutinadas quanto ao seu controlo sobre os dados e a informação. O inquérito do regulador sobre estas queixas é crucial, uma vez que aborda os desafios emergentes do acesso à informação na era digital, incluindo a transparência e a



Conferência Internacional de Comissários de Informação em Manila, Filipinas, 2023. Crédito da foto: Galeria do Regulador de Informação

responsabilização das empresas de redes sociais. A importância destes casos ultrapassa os litígios imediatos. Representam testes críticos dos quadros jurídicos existentes que regem o acesso à informação e a privacidade num cenário tecnológico em rápida evolução. Os resultados influenciarão futuras ações de fiscalização, moldarão as atitudes públicas e institucionais em relação aos direitos de informação e, potencialmente, impulsionarão reformas legislativas ou políticas para abordar questões contemporâneas de acesso e segurança da informação.

O acompanhamento da implementação da PAIA é realizado através de avaliações de organismos públicos e privados para determinar o seu cumprimento. Estas avaliações são

realizadas pela entidade reguladora por sua própria iniciativa ou a pedido de um organismo público ou privado, ou de qualquer outra pessoa. O Regulador, Partidos Políticos representados no Parlamento, Universidades, Conselhos Metropolitanos, empresas cotadas na bolsa na Bolsa de Valores de Joanesburgo e grandes empresas globais de tecnologia como a Google, a Meta e o TikTok. As futuras avaliações incluirão o Parlamento e a Instituição Constitucional. A avaliação destas instituições críticas é particularmente digna de nota, uma vez que examinará a adesão das principais instituições democráticas às normas de transparência, reforçando o princípio da responsabilização ao mais alto nível de governação.

Após cada avaliação, o regulador compila um relatório com recomendações para melhorar o cumprimento, que é apresentado aos organismos avaliados para implementação. A PAIA pede ao Regulador que conduza programas educacionais para promover a compreensão da Lei, particularmente dentro das comunidades desfavorecidas. Esta iniciativa é crucial, uma vez que capacita os grupos marginalizados com os conhecimentos e os instrumentos necessários para exercer os seus direitos de forma eficaz, garantindo que o acesso à informação não é limitado por barreiras socioeconómicas. Para dar cumprimento a este mandato, a entidade reguladora criou um programa emblemático denominado *Dikopano* (reuniões), que desempenha um papel significativo na colmatação das lacunas da informação. Ao levar sessões educativas diretamente às comunidades em cidades e áreas rurais distantes, o *Dikopano* aborda os desafios do isolamento geográfico e económico. A iniciativa é muitas vezes executada em colaboração com autarquias locais e conselhos tradicionais, o que ajuda a integrar e adaptar os conteúdos educativos às necessidades e contextos específicos das comunidades.

O programa inclui uma série de atividades concebidas para chegar a públicos diversos. Tal inclui iniciativas em complexos comerciais e praças de táxi, onde os membros da comunidade se reúnem com frequência, bem como reuniões da prefeitura que facilitam diálogos abertos. Além disso, workshops de alto nível para profissionais proporcionam perspetivas

mais profundas sobre a PAIA, promovendo uma maior compreensão entre aqueles que desempenham um papel na gestão da informação e na advocacia. O envolvimento de outras entidades reguladoras nestas iniciativas amplifica ainda mais o seu impacto. Ao partilharem informações sobre o seu próprio trabalho, estas organizações contribuem para uma compreensão mais ampla do panorama regulamentar e incentivam os esforços de colaboração para aumentar a transparência e a responsabilização. De modo geral, estas iniciativas educativas são vitais para garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua origem ou localização, tenham o conhecimento e a capacidade de exercer o seu direito de acesso à informação, reforçando assim a participação democrática e promovendo uma sociedade mais informada e equitativa.

Desafios

Os poderes de fiscalização do regulador começaram no meio de restrições fiscais significativas e a organização não escapou aos cortes orçamentários que foram implementados em instituições governamentais e estatais, em 2023. Com um orçamento anual de US\$ 5 milhões, o Regulador luta para implementar o seu duplo mandato de promover o acesso à informação e de proteger as informações pessoais. Os recursos financeiros limitados prejudicam a capacidade da entidade reguladora para implementar adequadamente as suas operações, investir em infraestruturas tecnológicas

essenciais e empreender ações de execução abrangentes.

A situação é ainda agravada por um número crescente de contestações judiciais por parte de organismos privados e públicos, que colocam exigências adicionais ao orçamento, já sobrecarregado, do regulador. Estas disputas legais não só consomem recursos financeiros, mas também desviam a atenção e o esforço das atividades proativas de supervisão e de fiscalização. Esta tensão financeira compromete a capacidade do regulador de operar de forma eficiente e manter as suas funções cruciais. O reforço dos recursos financeiros do Regulador é vital para garantir a sua resiliência operacional e a sua capacidade para impor o acesso à informação e o quadro de proteção de dados da África do Sul de forma eficaz.

A África do Sul foi pioneira na adoção de legislação de acesso à informação no continente, há mais de duas décadas. A PAIA foi amplamente aclamada como uma das leis mais avançadas da época, estabelecendo um alto padrão de transparência e acesso do público à informação. No entanto, como a tecnologia evoluiu rapidamente, a estrutura original da PAIA tornou-se cada vez mais desatualizada. A ascensão das plataformas digitais, das redes sociais e da análise avançada de dados transformou a forma como a informação é criada, partilhada e consumida, apresentando novos desafios e oportunidades de acesso à informação e transparência.

Para permanecer eficaz, a PAIA precisa de ser modernizada de forma a fazer face a estes avanços tecnológicos e às suas implicações. A atualização da PAIA é crucial para garantir que esta possa efetivamente regular o acesso à informação no contexto das realidades tecnológicas contemporâneas, proteger os direitos dos cidadãos num ambiente digital e manter o seu estatuto de estrutura líder no acesso à informação, de forma geral. Esta modernização ajudará a colmatar a lacuna entre a intenção original da lei e o atual panorama da informação, garantindo que a PAIA continue a servir como um instrumento sólido de transparência e de responsabilização.

Além disso, os poderes de execução da PAIA necessitam de ser reforçados e atualizados para se alinharem com os da POPIA. Embora a POPIA inclua mecanismos de aplicação sólidos – com multas até US\$ 560.000 e prisão até dez anos por não conformidade com relatórios de avaliação – a PAIA não tem, atualmente, consequências legais equivalentes. Esta discrepância limita a eficácia da PAIA em garantir a conformidade e abordar as violações. O reforço das disposições de execução da PAIA é essencial para garantir que o direito de acesso à informação seja defendido de forma coerente e eficaz. Sem sanções adequadas em caso de incumprimento, não existe dissuasão suficiente contra a negligência ou o desrespeito da lei. O reforço dos poderes de execução da PAIA proporcionará um quadro jurídico claro para combater as infrações, obrigará os organismos públicos e privados a

cumprir os requisitos de transparência e reforçará a integridade do regime de acesso à informação. Ao atualizar estas disposições, a PAIA poderá alcançar um padrão mais elevado de responsabilização, alinhar-se com as melhores práticas internacionais e proteger melhor os direitos dos cidadãos de aceder à informação de uma forma que reflita o ambiente digital e regulamentar moderno.

Rede Africana de Comissões da Informação (ANIC)

O Regulador está ativamente envolvido no movimento global e regional de acesso à informação, com o objetivo de ser uma instituição líder mundial na proteção de informações pessoais e acesso à informação. Como já foi referido, vários países do continente estabeleceram o acesso a organismos de supervisão da informação. Em 2019, vários destes organismos criaram a Rede Africana de Comissões de Informação (ANIC) à margem da reunião da Conferência Internacional dos Comissários de Informação (ICIC), uma rede global de comissários de informação, que foi organizada pelo Regulador, em Joanesburgo. A rede está agora plenamente funcional e adotou uma constituição, elegeu os seus titulares e adotou um plano estratégico. Os seus titulares para 2024-2026 são:

Presidente e Secretariado: África do Sul
Vice-Presidente: Gana
Tesouro: Marrocos

Membros adicionais: Quênia e Serra Leoa.

Os objetivos estratégicos da ANIC incluem:

- divulgar e posicionar a rede.
- promover o trabalho colaborativo.
- reforçar as capacidades dos membros.
- assegurar o bom funcionamento e a sustentabilidade da rede.

A ANIC está empenhada em assegurar que se mantém a par das questões emergentes sobre o direito de acesso à informação a nível regional e internacional. Uma das principais preocupações é a integridade da informação, que está cada vez mais ameaçada pela desinformação e pela má informação. Não há dúvida de que a integridade da informação é necessária para o livre fluxo de informações precisas, fiáveis e credíveis. Na sua Assembleia Geral Anual, em maio de 2024, realizada em Joanesburgo, a ANIC adotou uma declaração de resultados intitulada *“O Papel dos Órgãos de Supervisão do Acesso à Informação no Avanço da Integridade da Informação em África”*. Na declaração final, os membros da ANIC comprometem-se, entre outros, a:

- lançar e implementar ações conjuntas para desenvolver a compreensão, a capacidade e os conhecimentos especializados para funcionarem como organismos de

supervisão do acesso à informação numa sociedade da informação e numa economia da informação em rápida mutação.

- promover a aprendizagem entre pares, de forma a reforçar a integridade da informação nos seus países e na Região Africana, apoiada por alianças com governos, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil.
- realizar de um estudo com o objetivo de definir orientações e propor ações que visam a melhoraria do papel dos organismos de supervisão do acesso à informação na agenda global, de forma a reforçar a integridade da informação.

Esses compromissos não só reforçam o papel da ANIC na salvaguarda da integridade das informações, mas também constituem um poderoso exemplo de liderança proativa num panorama de informações em rápida evolução. À medida que a ANIC avança, os seus esforços serão fundamentais para garantir que o direito de acesso à informação continue a ser uma pedra angular sólida e fiável das sociedades democráticas em África.

O sucesso da ANIC na promoção do acesso à informação em África depende de parcerias estratégicas com organizações-chave. Para o efeito, a ANIC decidiu celebrar um Memorando de Entendimento com o Relator Especial da CADHP sobre a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação. A colaboração com o Relator Especial é crucial para alinhar

os esforços de supervisão regional e reforçar a aplicação dos direitos de informação. Tomou igualmente a decisão de colaborar com a Aliança Africana para o Acesso aos Dados. Esta parceria é essencial para defender o acesso e a utilização de dados digitais, que são cada vez mais vitais na atual economia da informação. Essas colaborações aumentam a capacidade da ANIC de enfrentar diversos desafios, compartilhar conhecimentos e impulsionar o progresso coletivo em direção a um acesso mais eficaz e abrangente às informações, em todo o continente.

A ANIC tem feito progressos notáveis desde a sua criação, o que é indicativo da sua crescente influência e eficácia na promoção do direito de acesso à informação em África e globalmente. Dois dos seus membros, nomeadamente a África do Sul e o Quênia, fazem parte do Comité Exclusivo do CICI. Este é um testemunho da liderança da ANIC e do compromisso dos seus membros em moldar padrões globais e melhores práticas no acesso à informação. Estes papéis permitem à ANIC contribuir e influenciar as discussões internacionais, garantindo que as perspetivas africanas estejam bem representadas nos fóruns globais. Além disso, o próximo papel da Serra Leoa enquanto anfitriã da edição de 2026 do ICIC representa uma oportunidade histórica para a ANIC de mostrar as suas conquistas e promover uma maior colaboração regional. Acolher um evento tão prestigiado aumenta a visibilidade da ANIC e fortalece a sua rede, promovendo um envolvimento mais profundo com as

partes interessadas globais e regionais.

No entanto, apesar destes êxitos, ainda há muito trabalho a fazer. Os esforços em curso são cruciais para a concretização plena do direito de acesso à informação para o povo africano, garantindo que os objetivos fundamentais estabelecidos há 20 anos pela CADHP, através do estabelecimento do mandato para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, continuem a evoluir e a enfrentar os desafios atuais.

Artigo 5



Impacto transformador do acesso à informação no jornalismo ganês

Samson Lardy Anyenini, advogado e ativista dos direitos humanos

A-Partners @ Law

Introdução

O direito à informação é uma componente fundamental da governação democrática, consagrada na declaração de direitos na maioria das sociedades democráticas. No Gana, tal como noutras nações democráticas, este princípio está consagrado na Constituição enquanto direito humano fundamental. No entanto, só em 2019 é que foi plenamente expresso, quando o Parlamento ganês aprovou a Lei do Direito à Informação (Lei 989)⁷¹. A Lei é uma adaptação e elaboração da Lei Modelo de Acesso à Informação para África, adaptada às necessidades locais. Fornece um quadro pormenorizado para aceder a informações oficiais detidas por instituições públicas e organismos privados relevantes que recebem recursos públicos ou desempenham funções públicas. A introdução da Lei do Direito à Informação marcou uma mudança transformadora no jornalismo ganês, oferecendo oportunidades

substanciais e desafios notáveis. Por um lado, a Lei melhorou substancialmente a capacidade dos jornalistas de acederem a informações críticas, melhorando assim a transparência e a responsabilização dos setores público e privado. Tal permitiu um jornalismo investigativo mais rigoroso, levando a revelações significativas e à uma maior conscientização do público sobre uma série de questões. Consequentemente, a credibilidade dos meios de comunicação social reforçou-se, contribuindo para uma cidadania mais informada e empenhada. No entanto, a aplicação da lei não tem sido isenta de dificuldades. Surgiram desafios como questões de conformidade entre as instituições públicas, falta de conscientização e de treino sobre a Lei, resistência de alguns setores e a necessidade de mecanismos sólidos de fiscalização. Estes desafios têm, ocasionalmente, impedido a utilização eficaz da Lei e o seu potencial impacto no jornalismo. Este artigo explora as contribuições transformadoras

⁷¹ Lei do Direito à Informação, 2019, Lei 989.

da Lei do Direito à Informação para o jornalismo no Gana, examinando tanto os marcos alcançados como os desafios contínuos enfrentados. Ao analisar essas dimensões, o artigo visa fornecer uma compreensão abrangente do papel da Lei na formação do cenário dos meios de comunicação social e suas implicações nas práticas democráticas do Gana.

Dois décadas de advocacia - A jornada da Lei 989 do Gana

A Lei do Direito à Informação, muitas vezes referida como a lei RTI (*Right to Information*/Direito à Informação), representa uma conquista legislativa significativa no Gana, embora a sua jornada para a promulgação tenha sido árdua. Apesar do dispositivo constitucional que garante o acesso à informação previsto no artigo 21 da Constituição de 1992,⁷² foram necessárias duas décadas de advocacia sustentada para esta se tornar realidade, em 2019. O projeto de lei enfrentou inúmeros reveses, incluindo três parlamentos sucessivos que terminaram os seus mandatos de quatro anos sem aprová-la. Embora o 7.º Parlamento da Quarta República tenha concluído o debate sobre o projeto de lei pouco antes da sua dissolução, foi finalmente o 8.º Parlamento que a aprovou, e, mesmo assim, sob considerável pressão pública. Notavelmente, alguns legisladores, incluindo o atual ministro

do Comércio, Kobina Tahir Hammond, que era um legislador já com seis mandatos na época, procuraram ativamente impedir a sua aprovação. Durante um debate em 2 de julho de 2015, Hammond expressou as suas preocupações sobre os potenciais impactos negativos da lei do Direito à Informação, alertando que “Dar acesso ao governo leva, invariavelmente, à uma governança fraca”⁷³. Apoiou o seu argumento citando o número substancial de pedidos de Direito à Informação efetuados no Reino Unido após a promulgação da sua Lei da Liberdade de Informação em 2000, observando que cerca de 300 000 pedidos tinham sido efetuados nos primeiros três anos após a aprovação da lei.

Muitos indivíduos como este legislador, e principalmente indivíduos em cargos públicos ou funções politicamente expostas, preferiam o regime de pré-acesso à informação, onde a informação pública era tratada como propriedade privada. Esta postura foi dominante apesar do imperativo constitucional de que os poderes do governo devem ser exercidos para promover o bem-estar do povo. De facto, no preâmbulo da Constituição está a declaração clara de que o quadro de governo é aquele comprometido com a “probidade e responsabilidade” numa democracia, construída sobre “o princípio de que todos os poderes de Governo nascem da Vontade Soberana do Povo”.⁷⁴

⁷² Constituição da República do Gana, 1992, artigo 21.º.

⁷³ Citi FM (2015). Gana não está pronto para o Direito à Informação – KT Hammond. Disponível em: <https://citifmonline.com/2015/07/ghana-not-ready-for-rti-kt-hammond/>

⁷⁴ Constituição da República do Gana, 1992.

Mecanismo de supervisão: A Comissão do direito à informação marca a diferença

O órgão regulador responsável por supervisionar a implementação da Lei do Direito à Informação é a Comissão do Direito à Informação (RTIC ou Comissão RTI).⁷⁵ Trata de reclamações e garante que as instituições públicas e privadas relevantes cumpram os requisitos da lei de dar acesso à informação. A Comissão desempenhou um papel crucial no deferimento dos pedidos de informação, em especial nos casos em que muitas instituições se recusaram inicialmente a satisfazê-lo. Foi elogiada pela sua adesão à lei e pelos seus esforços para impor a transparência e a responsabilização. Ao defender os princípios da lei de Direito à Informação, a Comissão alimentou a esperança de que as instituições públicas adotariam uma abordagem mais profissional e responsável, servindo, em última análise, os melhores interesses do público.

Em 2022, aplicou multas que variaram de US\$ 3.200 a US\$ 6.400 a várias instituições por não atenderem aos pedidos de informação. As instituições que recusaram indevidamente o acesso foram obrigadas a satisfazer os pedidos e a pagar as multas aplicadas. Entre os penalizados contam-se o Serviço de

Bombeiros do Gana, o Serviço de Polícia do Gana, os Ministérios da Educação e da Segurança Nacional, o Serviço de Educação do Gana e a Comissão das Terras.

Em 2021, antes de o Parlamento fixar taxas oficiais para pedidos de informação, incluindo taxas para cópias de informações que devem ser pagas pelos requerentes, a RTIC recebeu aplausos maciços pela sua ação decisiva contra a Comissão de Minerais⁷⁶. A Comissão de Minerais tinha inicialmente exigido GH¢12.000 para divulgar informações ao *Fourth Estate*, mas foi ordenada pela Comissão RTI a cobrar apenas GH¢1.90 pesewas (aprox. GH¢2.00) para cópias PDF e GH¢1.80 pesewas por página para uma fotocópia A4.⁷⁷ A autoridade da Comissão RTI foi ainda validada quando a contestação desta ordem pela Comissão de Minerais no Tribunal Superior resultou numa derrota retumbante, incluindo as despesas de GH¢27.000 em honorários advocatórios. A tentativa da Comissão de Minerais de anular esta decisão no Tribunal de Recurso está em curso. Trata-se de uma decisão que a Comissão dos Minerais deve ter lamentado pois foi alvo de uma forte reação pública por desperdiçar recursos públicos escassos. O caso põe em evidência o impacto e o escrutínio significativos que a Comissão RTI enfrenta na aplicação da transparência.

⁷⁵ Lei do Direito à Informação, 2019, Lei 989.

⁷⁶ The Fourth Estate (2021). Divulgação de Informações por GH 2 e não GH 6,000: Direito à Informação, Comissão de Minerais. Disponível em: <https://thefourthstategh.com/2021/07/release-information-for-gh%E2%82%B52-not-gh%E2%82%B56000-rticommission-orders-minerals-commission/>.

⁷⁷ Ibidem

Impacto da Lei do Direito à Informação no Jornalismo

A frase “a cultura do silêncio” não perdeu popularidade com o fim dos dias revolucionários, no final dos anos 1980. A expressão capturou o auge dos regimes militares repressivos com leis de difamação criminosas e sediciosas que levaram jornalistas como Kwaku Baako Jnr. e Kwesi Pratt Jnr. à prisão. A liberalização das ondas hertzianas, a revogação destas leis no regime democrático em que as liberdades de expressão e dos meios de comunicação social estão erigidas na Constituição não resultou completamente num acesso fácil à informação. Em abril de 2016, os meios de comunicação não podiam aceder a informações que normalmente deveriam ser divulgadas pelo governo. Foi preciso que uma ONG e um grupo de cidadãos chegassem ao tribunal para obrigar o Ministério dos Transportes a divulgar, na íntegra, um montante de 3,6 milhões de GHC gasto no que ficou conhecido como a saga da marca de autocarros⁷⁸. O montante envolvido no negócio corrupto acabou por ser reembolsado ao Estado pela *Smarttys Management and Production Limited*, a empresa a quem tinha sido adjudicado o contrato. De modo geral, as instituições e os funcionários públicos não têm sido proativos nem reativos na partilha de informações, especialmente sobre concursos e contratos públicos. Muitos escondem-se atrás de leis do sigilo para negar informações aos meios de comunicação

social, mesmo quando essas regras não se aplicam à informação procurada ou a esses funcionários. Em consequência, até mesmo especulações informadas trouxeram pesados processos por difamação. O alívio trazido pela Lei do Direito à Informação é, por conseguinte, muito significativo. Os meios de comunicação social estão a utilizar ativamente a lei do Direito à Informação, pelo facto da informação de interesse público ser gratuita e da secção 85 suspender e sobrepor-se a todas as outras leis da divulgação, reforçando o recurso crescente à mesma por parte dos meios de comunicação social.

O que dizem os jornalistas ganeses sobre a Lei do Direito à Informação

Aqui estão as perspetivas de vários jornalistas refletindo sobre a forma como a Lei do Direito à Informação influenciou as suas práticas jornalísticas, providenciando perspetivas sobre os seus efeitos práticos e benefícios no seu trabalho diário. Esses testemunhos ilustram de que forma a Lei moldou a sua capacidade de aceder a informações, conduzir investigações e defender a transparência e a responsabilidade nas suas reportagens.

“O Direito à Informação tem sido muito útil para mim no meu trabalho enquanto jornalista e verificador de factos. Sem o Direito à Informação, não teria sido

⁷⁸ GhanaWeb (2015). Mulher da NDC agarra contrato de GH 3.6 Milhões para marca de autocarros. Disponível em: https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/NDC-girl-grabs-GH-3-6-million-bus-branding-contract-401816#google_vignette

capaz de aceder a informações vitais da FDA para uma peça de investigação em que estive envolvido, pois é objeto de um processo judicial. Utilizei o Direito à Informação para obter informações vitais sobre mineração do Banco de Gana, da Comissão de Minerais e do PMMC” - Nathan Gadugah. Editor, Dubawa.Org, Acra.

“Sofri reverses, mas também usei a Lei para obter informações às quais não teria acesso no passado, sem a Lei. Acredito que é a melhor legislação que aconteceu ao jornalismo no Gana desde a revogação da Lei da Difamação Penal” -Manasseh Azure Awuni, Jornalista Investigativo, Autor, Acra

“Solicitei informações sobre o número de titulares de cargos públicos que cumpriram a lei, para a minha tese. O Serviço de Auditoria recusou-se a fornecer-me essa informação, alegando confidencialidade. Dez anos depois, através de um pedido de Direito à Informação, tive acesso a informações sobre o cumprimento até mesmo pelo Presidente, seu gabinete e juizes do Tribunal Supremo” - Seth Bokpe, The Fourth Estate, Acra

“Agora, tenho acesso a informação à qual, de outro modo, não teria. Poderia melhorar. Do contrato Frontiers, Wi-Fi e depois ao SML, a lei do Direito à Informação tem sido uma ferramenta potente no acesso à informação. Graças, em parte, à Comissão RTI por reforçar a sua autoridade, aplicando multas às instituições recalcitrantes que se recusaram a fornecer as informações solicitadas” - Evans AziamorMensah, The Fourth Estate, Acra

“Desde a entrada da lei do Direito à Informação, o papel de fiscalização dos meios de comunicação social melhorou. Hoje, posso apresentar um pedido de informação com base no Direito à Informação, o que anteriormente não conseguia fazer. Pode não [ser] perfeita, mas a lei está a ajudar a responsabilizar mais o governo perante o povo” - Emmanuel Ajarfor Abugri, Editor, Modernghana.com, Acra

“A Lei do Direito à Informação teve um papel decisivo na minha prática jornalística. Algo deve ser feito relativamente aos atrasos no processamento dos pedidos” -Kwetei Nartey, Jornalista Investigativo, Joynews, Acra

“A lei do Direito à Informação, juntamente com os esforços proativos da Comissão RTI, fez com que as instituições públicas respondam aos pedidos de informação mais rapidamente do que antigamente. É significativo ler sobre políticos (incluindo legisladores) que a utilizam quando frustraram a sua passagem”- Elvis Darko, Editor, The Finder, Accra.

Algumas Histórias de Sucesso

Alguns jornalistas produziram reportagens inovadoras usando informações obtidas através de solicitações com base no Direito à Informação. Por exemplo, o relatório a que Nathan se refere acima alega, com provas oculares, a existência de um cartel no retalho de produtos alimentares e de higiene pessoal com prazos fora de validade, trazidos para o

país por um dos maiores importadores de produtos de confeitaria. A Autoridade de Alimentos e Drogas respondeu alertando a polícia, que posteriormente prendeu um traficante no centro de Acra.⁷⁹ A resposta da Autoridade ao pedido de Direito à Informação de Nathan tornou-se numa peça de prova fundamental para uma defesa formidável contra o Processo Estratégico contra a Participação Pública (SLAPP) do importador. A série documental de 2022 intitulase “*Consumindo lixo: desvendando o negócio multimilionário de cedi no negócio de produtos expirados do Gana*”, destaca estas conclusões.⁸⁰ No entanto, o lançamento completo do documentário está pendente devido a uma ordem de restrição enquanto se aguarda a decisão final do processo.

Manasseh, Evans e Seth utilizaram os pedidos de Direito à Informação para produzir documentários que expuseram tanto a pequena como a grande corrupção. As suas investigações revelaram casos de funcionários públicos de alto escalão que não cumpriram as leis de declaração de bens e a má gestão de bolsas de estudo

do governo para o ensino superior no estrangeiro. Antes do seu trabalho, era quase impossível provar definitivamente o incumprimento das leis de declaração de bens. No entanto, através do Direito à Informação, expuseram infratores de quem se presumia terem intenções de utilizar cargos públicos para benefícios privados, não declarando os seus ativos. As suas conclusões têm sido significativas para estimular o cumprimento e a responsabilização. Por exemplo, numa publicação notável intitulada “*294 nomeados políticos apressam-se a declarar bens após a exposição do The Fourth Estate*”.⁸¹ Numa outra publicação, conseguiram que uma instituição pública relevante, que tinha escapado de tal responsabilidade durante décadas, fornecesse informações revelando que bolsas de estudo tinham distribuídas a filhos e associados dos ricos, poderosos e politicamente conectados, em vez de serem distribuídas aos “*academicamente dotados, mas financeiramente necessitados*”, identificados pela lei enquanto beneficiários. A série também revelou casos em que beneficiários ricos receberam várias bolsas. A série teve uma publicação apelidada

⁷⁹ N Gadugah e M Danso ‘Consumindo lixo: desvendando o negócio multimilionário de cedi no negócio de produtos expirados do Gana (Parte 1)’ 26 abril, 2022 Dubawa <https://ghana.dubawa.org/consuming-trash-unravelling-the-multi-million-cedi-business-in-ghanascouldexpired-products-business-part-1/>

⁸⁰ Citi Newsroom (2022). Consumindo lixo: desvendando o negócio multimilionário de Cedi no negócio de produtos expirados de Gana. Disponível em: <https://citinewsroom.com/2022/05/consuming-trash-unravelling-the-multi-million-cedi-business-in-ghanas-expired-productsbusiness/>.

⁸¹ Bokpe, S. J. (2023). 294 Nomeados políticos apressam-se a declarar bens na sequência da Exposição do The Fourth Estate. The Fourth Estate. Disponível em: <https://thefourthstategh.com/2023/02/294-political-appointees-rush-to-declare-assets-following-the-fourth-estatesexpose/>.

de *“Scholarships Bonanza: How Scholarships Secretariat blows millions abroad on courses available in Ghana”* (Bolsas Bonanza: Como a Secretaria de Bolsas de Estudo desperdiça milhões no estrangeiro em cursos disponíveis no Gana).⁸²

Superando os desafios

No seu Relatório Anual de 2023 ao Parlamento, a ministra da Informação, Fatimatu Abubakar, revelou que foram apresentados 1.749 pedidos de Direito à Informação a 173 instituições, dos quais 1.225 (70%) foram aprovados.⁸³ Tal indica uma melhoria notável no processamento e aprovação de pedidos de Direito à Informação. No entanto, poderia ser alcançado maior sucesso com o aumento de campanhas de sensibilização junto do público, particularmente em conjunto com eventos importantes, tal como a comemoração do Dia Internacional do Acesso Universal à Informação (IDUAL), que é observado pela RTIC.

Para além da formação dos responsáveis pela informação, deve ser dada uma forte ênfase à divulgação proactiva de informações, tal como exigido pela lei. Tal poderia ser efetivamente alcançado através da incorporação de divulgação proativa nos Indicadores-Chave de

Desempenho (ICD) das instituições.

Os titulares de altos cargos devem participar ativamente na demonstração do seu compromisso com a transparência, denunciando publicamente a conduta ilegal, incluindo qualquer recusa injustificada dos pedidos de Direito à Informação. Esta responsabilidade deve ser assumida pelo Procurador-Geral, que é conhecido pela sua capacidade de resposta às questões relacionadas com o Direito à Informação, pelo Ministro da Informação supervisor e pelo Presidente. Além disso, os chefes das instituições que supervisionam repetidas recusas infundadas de pedidos de Direito à Informação devem ser responsabilizados, podendo enfrentar sanções financeiras pessoais por incumprimento.

Se os oficiais incumpridores enfrentarem sanções, incluindo demissões, ações que envergonham o governo e o país, estes estarão mais propensos a aderir à uma conduta adequada. Esta abordagem está alinhada com uma declaração do Presidente em 2019, declarando a Lei do Direito à Informação como a mãe de todas as leis anticorrupção

Uma “lista da vergonha” poderia ser publicada para destacar instituições

⁸² Bokpe, S. J. (2024). Bolsas Bonanza: Como as Bolsas da Secretaria Sopram Milhões para o estrangeiro em cursos disponíveis no Gana. The Fourth Estate. Disponível em: <https://thefourthstategh.com/2024/04/scholarships-bonanza-how-scholarships-secretariatblows-millions-abroad-on-courses-available-in-ghana/>.

⁸³ Ghana News Agency (GNA) (2023). 2023 Relatório do Direito à Informação: 322 instituições apresentam relatório anual à Comissão RTI – Ministro da Informação. Disponível em: <https://www.myjoyonline.com/2023-rti-report-322-institutions-submit-annual-reports-to-rti-commissioninformation-minister/>

incumpridoras e prevaricadoras. Os meios de comunicação social também poderiam publicar regularmente esta lista, colocando na lista negra as instituições que não cumprem e elogiando publicamente as que cumprem as normas. Esta abordagem constituiria simultaneamente um elemento dissuasor de um cumprimento deficiente e um incentivo para as instituições melhorarem as suas práticas.

Por fim, prevê-se que as orientações para a implementação da Lei do Direito à Informação, que receberam aprovação prévia no Parlamento em junho de 2024, sejam promulgadas dentro de um ano. Este instrumento destina-se a melhorar significativamente a eficácia

da lei, alargando a sua aplicação a entidades privadas que desempenham funções públicas ou recebem recursos públicos, alargando assim o âmbito da transparência e da responsabilização. Além disso, estabelecerá prazos específicos para a Comissão do Direito à Informação (RTIC) processar e resolver recursos, simplificando assim o processo de resolução de litígios e garantindo o acesso atempado à informação.

Conclusão

Este artigo centrou-se na transformação significativa que o acesso à informação trouxe ao jornalismo no Gana, desde a promulgação da Lei do Direito à Informação. A lei reformulou fundamentalmente a forma como os



Workshop Regional da África Austral sobre o Ecossistema de Informação e Eleições em África 2024 Crédito da foto: Centro de Direitos Humanos (Universidade de Pretória)

jornalistas operam, facilitando o acesso a informações cruciais e permitindo reportagens investigativas mais robustas. Os jornalistas aproveitaram os pedidos de Direito à Informação para expor a corrupção, responsabilizar funcionários públicos e destacar questões de interesse público que, de outra forma, poderiam permanecer ocultas. À medida que a estrutura do Direito à Informação evolui com o apoio dos novos regulamentos de implementação, promete capacitar ainda mais os jornalistas, ampliando o seu acesso à informação e melhorando a eficiência processual.

Este aperfeiçoamento contínuo da Lei do Direito à Informação impulsionará, provavelmente, uma maior transparência, promoverá mais jornalismo investigativo e fortalecerá o papel dos meios de comunicação social na promoção da responsabilidade democrática. A implementação bem-sucedida deste quadro é essencial para promover o impacto transformador do acesso à informação do jornalismo no Gana, garantindo que os meios de comunicação social continuam a ser uma força vital na defesa do interesse público e da integridade.

Artigo 6



Comemoração da a Lei Modelo – Ganhos e Desafios em África

*Thobekile Matimbe, Gestora Sénior
Parcerias e Compromissos
Paradigm Initiative*

Introdução

O acesso à informação é um direito fundamental consagrado no artigo 9.º da [Carta Africana dos Direitos Humanos e Direitos dos Povos](#). (Carta Africana), a par da liberdade de expressão devido ao seu papel na divulgação de informação.⁸⁴ Tal articula a linha ténue entre a promoção da liberdade de expressão e o conseqüente acesso à informação. Quaisquer leis ou práticas que impeçam o livre fluxo de informações comprometem a realização do direito de acesso à informação. No contexto dos serviços governamentais e das informações geradas pelas agências governamentais, o acesso à informação vai além da liberdade de expressão e envolve documentação e relatórios sobre informações críticas que aumentam o gozo de uma infinidade de direitos, como direitos civis e políticos, bem como direitos socioeconómicos.

Na era em que os sistemas de governo eletrónico aumentam a eficiência na prestação de serviços e nos processos governamentais, o aproveitamento da tecnologia para divulgar informações constitui um benefício significativo da era digital. No entanto, apesar de estar enraizada na Carta Africana, a concretização do direito de acesso à informação tem enfrentado uma trajetória lenta desde a adoção da Carta Africana em 1986.

Lacunas a nível nacional

A era digital é uma superpotência que tem um potencial significativo para revolucionar o acesso à informação, desde que exista um forte empenho por parte dos governos. Em janeiro de 2024, 29 países africanos tinham adotado leis de acesso à informação,⁸⁵

⁸⁴ Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981). Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390treaty0011_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf.

⁸⁵ Centro Africano para a Liberdade de Informação. Porque é que o acesso à informação

algumas inspiradas na [Lei Modelo de Acesso](#) à Informação para África (a Lei Modelo). No entanto, o impacto das leis existentes⁸⁶ em alguns casos é fruto da imaginação, já que alguns membros do público podem ter dificuldades para aceder a informações, enquanto alguns países ainda não promulgaram leis de Acesso à Informação. As barreiras impostas pelas políticas e práticas a nível nacional existentes em toda a África ameaçam o acesso à informação, privando muitos do mesmo. Em 2017, por exemplo, a *Paradigm Initiative* recorreu a litígios na Nigéria para obter informações depois do governo se recusar a responder ao seu pedido de informações.⁸⁷ Um relatório de 2024 do Afrobarómetro, baseado num inquérito a 39 países africanos, revela que 72% dos inquiridos sentiram que era algo improvável ou muito improvável o facto de puderem aceder a informações relativas a contratos da administração local, entre outras informações sobre os orçamentos nacionais.⁸⁸

A incapacidade dos cidadãos de acederem de forma significativa à informação para responsabilizar os

governos continua a ser um desafio. O relatório do Afrobarómetro demonstra as perceções significativas no continente africano das dificuldades de acesso à informação, que poderiam ser resolvidas através da implementação de sistemas digitalizados e de serviços eletrónicos que facilitem a divulgação eficiente e atempada da informação. A atual Lei Modelo, que serve de referência padrão para a legislação de acesso à informação, não aborda adequadamente o papel crítico da internet e da tecnologia no avanço do acesso à informação.

Até à data, poucos países africanos implementaram serviços de administração pública online centrados na melhoria da prestação de serviços. Entre os que o fizeram, verifica-se frequentemente uma falta de atenção especial em permitir um acesso eficiente e atempado à informação através de ferramentas digitais. A integração da inteligência artificial (IA) nos sistemas de administração pública online poderia, por exemplo, reforçar a participação dos cidadãos, tornando a informação mais acessível. A IA também pode

é importante para África: Explorando os desafios e a importância da implementação do AI. Disponível em: <https://www.africafoicentre.org/overview-of-the-current-state-of-access-to-information-in-africa/>.

⁸⁶Centro Africano para a Liberdade de Informação. "Leis da Liberdade de Informação." Disponível em: <https://www.africafoicentre.org/foi-laws/>.

⁸⁷ Paradigm Initiative. V. Exmo. Sr. Ministro da Ciência e Tecnologia, Ministério Federal de Ciência e Tecnologia. Disponível em: <https://paradigmhq.org/wp-content/uploads/2021/04/v.-hon.-minister-of-science-and-technology-federal-ministry-of-scienceand-technology.pdf>.

⁸⁸ Afrobarómetro (2024). Despacho nº 771: Transparência Velada: Acesso ao Público A informação continua a ser incerta, apesar dos progressos realizados na legislação em matéria de direito à informação. Disponível em: <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2024/02/AD771-PAP10-Access-topublic-information-remains-elusive-across-Africa-Afrobarometer-20feb24.pdf>.

agilizar o processamento de dados para informar na tomada de decisões e aumentar a transparência⁸⁹ por meio da divulgação proativa e significativa de informações.

A atualização regular das informações nos sites Web das administrações públicas pode assegurar uma acessibilidade atempada e significativa. No entanto, a adoção da IA e de outras tecnologias emergentes deve orientar-se pelas normas internacionais em matéria de direitos humanos, garantindo a transparência na utilização dos dados recolhidos e o seu impacto no acesso à informação.

Alguns países estão a adotar tecnologia para melhorar os seus processos sem considerar as implicações no acesso à informação. Em processos judiciais, por exemplo, o Sistema Integrado de Gestão Electrónica de Processos (IECMS) terá restringido o acesso dos meios de comunicação social a informações que normalmente seriam da esfera pública. Em outubro de 2023, por exemplo, um jornalista zimbabuense, Desmond Chingarande, manifestou preocupação com a Comissão do Serviço Judiciário, destacando, através de uma carta, que os jornalistas estavam excluídos do acesso a informações relativas a processos criminais e civis, uma vez que o sistema só permitia o acesso às partes

em litígio e aos funcionários judiciais. Este caso destaca a necessidade da tecnologia ser implementada de forma inclusiva, garantindo transparência, consultando as principais partes interessadas e facilitando o livre fluxo de informações através de plataformas e sites acessíveis.

Acesso digital à informação

À medida que a era digital introduz no mundo tecnologias digitais numerosas e em evolução, incluindo a IA, a maior parte das leis de acesso à informação em todo o continente são vagas, sem disposições claras para as tecnologias digitais e o acesso aberto à Internet. A Lei Modelo ainda está atrasada em acompanhar os avanços da era digital. Embora não tenha sido revista para tomar conhecimento dos desenvolvimentos, a Declaração de Princípios de 2019 sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África,⁹⁰ estabelece obrigações pertinentes, sob a forma de princípios, que os Estados devem adotar no cumprimento das obrigações de liberdade de expressão e acesso à informação na era digital, tal como consagrado na Carta Africana. A Declaração destaca os seguintes elementos-chave que promovem o acesso digital à informação:

⁸⁹ Chettinad Vidyashram (2023). Transformando a Governança Eletrônica com Inteligência Artificial: Oportunidades, desafios e direções futuras. Volume 14, Edição 1. Disponível em: https://iaeme.com/MasterAdmin/Journal_uploads/IJARM/VOLUME_14_ISSUE_1/IJARM_14_01_001.pdf.

⁹⁰ CADHP (2019). Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em África. A Declaração de 2019 substituiu a Declaração de 2002, que não tem em conta a era digital. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/902>.

- Divulgação proativa: A informação deve ser disponibilizada através de todos os meios, incluindo em plataformas digitais, em consonância com os princípios de dados abertos internacionalmente aceites.⁹¹
- Acesso rápido: A informação deve estar acessível, em tempo útil, através de vários formatos e tecnologias.⁹²
- Dever do Estado de facilitar o acesso online: É dever do Estado facilitar o acesso à informação online e reconhecer que o acesso universal, equitativo, acessível e significativo à internet é necessário para a realização da liberdade de expressão, acesso à informação e outros direitos humanos.⁹³
- Não interferência: os Estados são fortemente instados a não interferir nos direitos individuais de procurar, receber e transmitir informações através de quaisquer meios de comunicação e tecnologias digitais. A interferência, como a remoção, o bloqueio ou a filtragem de conteúdos, só deve ocorrer se for justificável e for consistente com as leis e normas internacionais em matéria de direitos humanos

⁹¹ Ibidem, Princípio 29(3).

⁹² Ibidem, princípio 31(3).

⁹³ Ibidem, Princípios 37(1).

⁹⁴ CADHP (2022). Resolução sobre o estudo sobre o grau de aplicação dos instrumentos jurídicos não vinculativos (soft law) sobre o acesso à informação. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/adopted-resolutions/581-study-extent-implementation-soft-laws-access-information>.

⁹⁵ Ibidem.

Celebrando a Resolução 581

Para além da Declaração, a CADHP deu um passo louvável através da adoção da [Resolução 581](#) sobre a necessidade de um estudo sobre o Grau de Implementação das Leis não Vinculativas da CADHP sobre o Acesso à Informação em África, em 8 de março de 2024.⁹⁴ A resolução reconhece o papel das novas tecnologias digitais na concretização do acesso à informação e a relevância dos dados abertos das administrações públicas na promoção da transparência, da eficiência e da inovação.⁹⁵ Nos termos da resolução, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação está encarregado de realizar um estudo para avaliar o grau de implementação das leis não vinculativas da CADHP sobre o acesso à informação em África. É igualmente pertinente que o Relator Especial proceda simultaneamente a uma revisão das leis não vinculativas existentes em matéria de acesso à informação, tirando partido dos conhecimentos especializados entre os principais intervenientes especializados em direitos digitais para rever a legislação não vinculativa pertinente em consonância com a rápida evolução da tecnologia e das realidades digitais vividas.

A Lei Modelo

A Lei Modelo de Acesso à Informação para África, adotada em 2013, não teve em conta os avanços na tecnologia digital que, desde, então transformaram o acesso e a integridade da informação. Dado o impacto significativo do progresso tecnológico no acesso à informação, é essencial atualizar a Lei Modelo para abordar as realidades digitais contemporâneas.

A revisão da lei-modelo garantirá que esta esteja alinhada com os padrões tecnológicos atuais e apoie efetivamente o direito de acesso à informação na era digital. Esta atualização deve abordar várias considerações importantes, incluindo:

- 1. Finalidade:** A finalidade da Lei Modelo deve ser revista para orientar o desenvolvimento e a revisão da legislação de Acesso à Informação existente de forma a incluir o acesso à internet e a adoção de tecnologias digitais na realização do direito de acesso à informação.
- 2. Princípios gerais:** Ao rever a lei-modelo, deve ser incluída a indicação de que o direito de acesso à informação deve ser materializado offline e online, em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos.
- 3. Objetivos:** A secção dos objetivos deve ser alinhada com o princípio de que «os mesmos direitos que as pessoas têm offline devem ser protegidos online, e em conformidade com o direito e as normas internacionais em matéria de direitos humanos». Tal deverá assegurar que o direito de acesso à informação, tal como garantido pela Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, abranja todos os dados detidos por organismos públicos e privados relevantes, incluindo os formatos digitais. Os procedimentos voluntários e obrigatórios para facilitar o acesso rápido, a preços comportáveis e fácil a informações exatas devem tirar partido das ferramentas digitais. A lei deve obrigar os titulares de informações a organizar e manter os dados em formatos digitais acessíveis e a promover a transparência, a responsabilização e a boa governação, educando os indivíduos sobre os seus direitos e a sua proteção em ambientes offline e online.
- 4. Dever de criar, conservar, organizar e manter a informação:** A lei-modelo deve realçar a importância de conservar, criar e organizar a informação utilizando formatos digitais que sejam seguros e de fácil acesso, tendo em conta a necessidade de proteção de dados e de reforço da confiança.
- 5. Divulgação proativa:** A lei-modelo deve prever a necessidade dos organismos públicos e dos organismos privados relevantes publicarem informações nos seus sites Web, no prazo de 30

dias. Tal estabelece um sistema de atualização constante da informação e promove a inclusão, pois aqueles com restrições logísticas têm um modo de acesso mais rápido e eficiente através da internet.

6. Pedidos de Acesso e Resposta:

A Lei Modelo deve indicar que o processo de solicitação de acesso à informação e de recepção de respostas também devem ser melhorados através de sites Web e meios eletrônicos. Como tal, não deve ser apenas por escrito ou oral, uma vez que os formatos digitais permitem um acompanhamento fácil das respostas aos pedidos de informação e uma gestão eficiente dos dados.

7. **Transferência de Pedidos:** Na revisão da Lei-Modelo, é essencial incluir termos que obriguem ao uso de meios eletrônicos para a transferência de solicitações aos órgãos competentes. A incorporação dessas disposições garante que os pedidos sejam comunicados de forma rápida e eficiente, facilitando um tratamento e tempos de resposta mais rápidos. Na transferência de pedidos para os órgãos competentes, existe a necessidade de incluir termos que promovam o uso de meios eletrônicos para comunicar a transferência e obter uma resposta rapidamente.

8. **Acesso à Internet:** Ao rever a Lei Modelo, é necessário destacar e enfatizar a importância da internet e das tecnologias emergentes na divulgação, criação, organização e manutenção da informação. A revisão deve também abordar a forma como as suspensões da Internet e outras perturbações tecnológicas podem ter implicações adversas na eficácia e na efetividade do acesso à informação, especialmente ao atrasar o tratamento dos pedidos de informação e ao comprometer o cumprimento dos requisitos essenciais de acesso à informação.

9. Alinhamento com outras leis relacionadas:

Na revisão da Lei Modelo, também é importante destacar a importância do alinhamento das leis de acesso à informação com as leis da proteção de dados e estratégias nacionais de inteligência artificial para garantir que os sistemas automatizados não levem a uma violação de privacidade e outras violações consequentes de direitos humanos. Ao fazê-lo, ajudará a enfrentar os desafios emergentes e a garantir que o acesso à informação permanece seguro e equitativo na era digital.

Eleições e acesso à informação na era digital

As [Orientações sobre Acesso à Informação e Eleições em África \(as Diretrizes\)](#)⁹⁶ adotadas pela CADHP em 2017, inspiraram-se no artigo 9.º da Carta Africana. As orientações exigem igualmente uma revisão, tendo em conta o papel da Internet e das tecnologias emergentes na gestão da informação e na divulgação de informações relacionadas com as eleições, não só para os meios de comunicação social, mas também para todas as partes interessadas nos processos eleitorais. Com o aumento do uso de tecnologias biométricas durante as eleições, o acesso à informação em formatos digitais tornou-se particularmente importante. Garantir o acesso aberto à Internet é crucial para facilitar a disponibilidade de informações durante os ciclos eleitorais.

Conclusão

A Declaração, adotada após a aprovação da Lei Modelo e das Diretrizes, tem progressivamente abraçado a importância da era digital e apontado aos governos caminhos que promovam o fornecimento oportuno de informações ao público, utilizando a internet e a tecnologia. É, por conseguinte, crucial rever a lei-modelo e as orientações para melhor abordar os aspetos da era digital, em particular o acesso digital à informação e as vulnerabilidades digitais que

podem comprometer o acesso e a integridade da informação. Alavancar a tecnologia para melhorar e facilitar o acesso à informação representa uma área em evolução que tem um potencial significativo para avançar na implementação aberta e inclusiva das leis de acesso à informação. Assim, o papel do Relator Especial da CADHP para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação é fundamental na defesa da promulgação e da implementação efetiva de leis de acesso à informação, no aproveitamento inclusivo da tecnologia, bem como na atualização da legislação não vinculativa existente.

⁹⁶ CADHP (2017). Diretrizes sobre o Acesso à Informação e Eleições em África. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/node/894>.

