



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer
COM (2018) 640

Relator: Deputado
Vitalino Canas (PS)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e Conselho relativo à prevenção e difusão de conteúdos terroristas em linha.

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e Conselho relativo à prevenção e difusão de conteúdos terroristas em linha [COM (2018) 640].

Tendo em consideração o seu objeto, a iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias e à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, que a analisaram e aprovaram os respetivos relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

Do conteúdo

1. Considerando que o objetivo global da proposta de regulamento é reforçar os instrumentos de ação da União Europeia no combate ao conteúdo terrorista *online*.
2. Considerando que a utilização indevida de serviços de alojamento *online* para disseminar conteúdos terroristas, radicalizar e recrutar pessoas, constitui uma séria preocupação ao nível da segurança em toda a União.
3. Tendo em conta que a proposta de regulamento visa aumentar a eficácia das medidas de deteção, identificação e remoção de conteúdo terrorista sem que

tal tenha implicações na esfera dos direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão e informação.

4. Considerando que a definição de conteúdos terroristas corresponde à definição de infrações terroristas estipulada na Diretiva 2017/541.
5. Tendo em conta que a proposta de regulamento propõe, especificamente, a possibilidade de haver uma decisão de remoção de conteúdos, emitida por autoridades administrativas ou judiciais dos EM, e que nessa circunstância o prestador de serviços é obrigado a remover ou a bloquear o acesso ao conteúdo no prazo de uma hora, sendo que caberá aos EM definir as penalizações aplicáveis na eventualidade de incumprimento.
6. Tendo em conta que a proposta de regulamento propõe, igualmente, que os prestadores de serviços adotem medidas proativas, proporcionais aos riscos, de remoção de material terrorista dos seus serviços, designadamente através de ferramentas de deteção automatizada.
7. Considerando que, no que respeita à garantia dos direitos fundamentais, os prestadores de serviços devem preservar o conteúdo durante seis meses para efeitos de revisão e de investigação, devem observar requisitos de transparência quanto às medidas por si adotadas neste âmbito, aumentando a sua responsabilização e que os utilizadores deverão ter acesso a mecanismos de reclamação sobre a remoção dos seus conteúdos.
8. Tendo em conta que os EM devem assegurar que as suas autoridades têm capacidade para cooperar entre si e com a Europol e para coordenar medidas de remoção e sinalização de conteúdos.
9. Tendo em conta que os prestadores de serviços serão obrigados a designar um representante legal na União, no caso de não estarem estabelecidos

fisicamente em nenhum EM, fornecendo, todavia, serviços na União Europeia.

Da base jurídica, princípio de subsidiariedade e proporcionalidade

10. A base jurídica da proposta em análise é o artigo 114.º do TFUE, relativo à adoção de medidas para o estabelecimento e funcionamento do mercado interno. Esta indicação da base jurídica pode suscitar algumas dúvidas, conforme exposto na opinião do relator.

11. Os serviços em causa – prestadores de serviços *online* – são serviços transnacionais por natureza, importando evitar um quadro normativo fragmentado no espaço europeu. A fragmentação normativa resultante de várias legislações nacionais desencontradas poderia ter consequências não só ao nível das condições assimétricas de mercado para os prestadores de serviços – pondo em causa o funcionamento do mercado interno – como ao nível da segurança, uma vez que se trata de conteúdos terroristas. Consequentemente, apenas uma ação ao nível europeu poderá adequadamente ir ao encontro do objetivo pretendido. Neste sentido, a proposta de regulamento respeita o princípio da subsidiariedade.

12. Do mesmo modo, o instrumento escolhido parece respeitar o princípio da proporcionalidade em sentido formal, na medida em que um regulamento permite um nível de uniformização superior e adequado ao objetivo pretendido, evitando a adoção de normas e práticas diferentes nos EM, que poderia decorrer se o instrumento escolhido fosse uma diretiva.

13. O regulamento proposto pressupõe, no entanto, normas e procedimentos que devem ser definidos pelos EM, nomeadamente, as autoridades competentes ou as penalizações aplicáveis. Neste sentido, e no seguimento do parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,

importa assegurar que “devem ser encontradas soluções técnico-jurídicas que garantam adequadamente os princípios constitucionais aplicáveis”.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Partilho as dúvidas já suscitadas por outros Parlamentos nacionais, designadamente o Bundesrat alemão, sobre se é suficiente a invocação do artigo 114.º do TFUE como base jurídica para este regulamento. Embora as normas nele inscritas possam ter um impacto no funcionamento do mercado interno dos serviços, o objetivo central do regulamento é o enfrentamento do terrorismo através da obstaculização da circulação de conteúdos terroristas *online*.

O regulamento procura fazer uma ponderação entre bens, interesses ou valores parcialmente contraditórios: de um lado, os interesses públicos do combate à violência terrorista e de garantia da segurança pública, bem como de proteção dos direitos individuais dos cidadãos à vida, à liberdade, à segurança, à integridade física, entre outros; do outro lado, a liberdade de expressão e a liberdade de iniciativa económica (dos isp) e outras posições jurídicas subjetivas fundamentais. Objetivamente, os primeiros ganham um peso de tal forma significativo que justificam restrições drásticas à criação e difusão de conteúdos de divulgação, apelo, encorajamento, motivação ou exaltação terrorista, de movimentos ou individualidades.

O princípio da proporcionalidade em sentido material (diferente do princípio da proporcionalidade em sentido formal, que se reporta apenas ao tipo de instrumento legislativo escolhido pelo legislador europeu) implica, no entanto, várias cautelas: as medidas escolhidas por aquele legislador têm de ser adequadas ao fim prosseguido, bem como necessárias e proporcionais em sentido estrito. Estes instrumentos paramétricos devem ser observados logo na própria definição de “conteúdos terroristas em linha”.

Por outro lado, os encargos impostos aos prestadores de serviços não podem ser excessivos e inexecutáveis, ou apenas executáveis com mobilização de meios incomportáveis. Nessa medida, parece acertada a referência já feita pelo Bundesrat à necessidade de moldar para as pequenas e médias empresas um regime distinto daquele a que estão sujeitas as grandes empresas multinacionais, designadamente no que toca ao tempo da reação exigível (de bloqueamento de conteúdos, por exemplo), o qual deve ser mais extenso para as primeiras.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente concretizados com uma ação ao nível europeu.
2. No que respeita à aplicação do regulamento e das normas e procedimentos definidos ao nível nacional, devem ser acauteladas soluções que garantam o respeito pelos princípios constitucionais aplicáveis, designadamente o princípio da proporcionalidade.
3. Atendendo à atualidade e relevância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus considera pertinente acompanhar os seus desenvolvimentos ao nível legislativo e político, nomeadamente através de troca de informação com o Governo e com as instituições europeias, quando adequado.
4. A Comissão de Assuntos Europeus dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa.

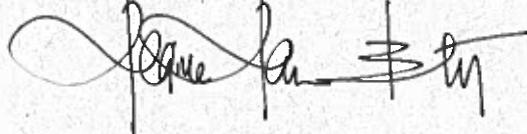
Palácio de S. Bento, 4 de dezembro de 2018

O Deputado Relator



(Vitalino Canas)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)

PARTE V - ANEXOS

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias

Relatório da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2018) 640 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha - Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2018) 640 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha - Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta de Regulamento em apreciação estabelece as regras uniformes para prevenir a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para fins de difusão de conteúdos terroristas em linha.

Prevê-se que os prestadores de serviços de alojamento virtual cumpram deveres de diligência para prevenir a difusão de conteúdos terroristas através dos seus serviços. Para este efeito, a definição de «conteúdos terroristas» respeita o já definido na Diretiva relativa à luta contra o terrorismo, abrangendo material e informações que incitem ou contribuam para ações definidas como terroristas.

Segundo a proposta, as autoridades competentes nos Estados-Membros devem estar habilitadas a emitir decisões de remoção de conteúdos, impondo aos prestadores de serviços que os removam ou bloqueiem o acesso aos mesmos no prazo de uma hora após receção da decisão daquelas autoridades.

Os conteúdos removidos e dados conexos devem ser conservados durante seis meses, para efeitos do procedimento de revisão e para fins de investigação, sendo necessário garantir que os dados conservados não se encontram acessíveis.

Por outro lado, a sinalização de conteúdos por parte da autoridade competente ou de um organismo da União implica que os prestadores de serviços adotem medidas para avaliar rapidamente os conteúdos em causa, não impondo a obrigatoriedade de remoção do conteúdo ou a fixação de um prazo para o fazer. No entanto, as sinalizações de conteúdos deverão conter elementos mínimos e procedimento a seguir para informar a autoridade competente.

É ainda exigido aos prestadores de serviços a tomada de medidas pró-ativas por forma a proteger os seus serviços contra a difusão de conteúdos terroristas, devendo estas ser



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proporcionadas e eficazes, tendo em conta o risco e nível de exposição dos conteúdos, os direitos fundamentais e a importância da liberdade de expressão.

As medidas pró-ativas, sinalizações de conteúdos e supressões de conteúdos podem ser objeto de reclamação por parte dos fornecedores de conteúdos afetados, podendo solicitar a reposição do conteúdo em causa. Os mecanismos relativos a este procedimento devem ser estabelecidos pelos prestadores de serviços de alojamento virtual, examinando as reclamações e repondo o conteúdo sempre que justificado, sem demora indevida.

Ao fornecedor de conteúdos devem ainda ser disponibilizadas informações sobre a remoção dos seus conteúdos, exceto se a autoridade competente tiver exigido a sua não divulgação por razões de segurança pública.

No que respeita à cooperação nesta matéria, dispõe a proposta que os Estados-Membros devem colaborar entre si e, quando necessário, com a Europol, evitando a duplicação de esforços e interferências nas investigações. A fim de facilitar a comunicação, os prestadores de serviços e os Estados-Membros devem estabelecer pontos de contacto.

Os Estados-Membros deverão ainda estabelecer normas relativas a sanções a aplicar em caso de incumprimento, incluindo sanções pecuniárias pelo incumprimento sistemático.

Precisando mais pormenorizadamente o conteúdo da proposta:

O artigo 1.º define o objeto, indicando que o regulamento estabelece regras que visam prevenir a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para a difusão de conteúdos terroristas em linha, nomeadamente deveres de diligência para os prestadores de serviços de alojamento virtual e medidas a pôr em prática pelos Estados-Membros. Define também o seu âmbito de aplicação geográfico, cobrindo os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

prestadores de serviços de alojamento virtual que propõem serviços na União, independentemente do local em que estejam estabelecidos.

O artigo 2.º estabelece as definições dos termos utilizados na proposta. Estabelece também uma definição de conteúdos terroristas para fins de prevenção, baseando-se na Diretiva relativa à luta contra o terrorismo para abranger o material e as informações que incitam, incentivam ou fazem a apologia da prática de infrações terroristas, ou contribuem para as mesmas, fornecem instruções para a prática de tais infrações ou encorajam a participação nas atividades terroristas.

O artigo 3.º impõe aos prestadores de serviços de alojamento virtual deveres de diligência tendo em conta os direitos fundamentais em causa.

O artigo 4.º exige que os Estados-Membros habilitem as autoridades competentes a emitir decisões de remoção de conteúdos e impõe aos prestadores de serviços de alojamento virtual que removam os conteúdos no prazo de uma hora a contar da receção de uma decisão de remoção. Define igualmente os elementos mínimos que as decisões de remoção devem conter e os procedimentos que os prestadores de serviços de alojamento virtual devem seguir para dar um retorno de informação à autoridade de emissão, bem como para informar esta última no caso de não ser possível cumprir a decisão ou se forem necessários esclarecimentos adicionais. Exige ainda que a autoridade de emissão informe a autoridade responsável pela supervisão das medidas pró-ativas tomadas pelo Estado-Membro competente em relação ao prestador de serviços de alojamento virtual.

O artigo 5.º prevê a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual instituírem medidas para avaliar rapidamente os conteúdos objeto de uma sinalização de conteúdos por parte de uma autoridade competente de um Estado-Membro ou de um organismo da União, sem, no entanto, impor a obrigação de remover o conteúdo sinalizado, nem fixar prazos específicos para a ação. Define igualmente os elementos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

mínimos que as sinalizações de conteúdos devem conter e os procedimentos que os prestadores de serviços de alojamento virtual devem seguir para dar um retorno de informação, bem como para solicitar clarificações à autoridade que sinalizou o conteúdo.

O artigo 6.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual tomem medidas pró-ativas eficazes e proporcionadas, se for caso disso. Estabelece um procedimento que garante que certos prestadores de serviços de alojamento virtual tomem medidas pró-ativas adicionais, se necessário, para atenuar os riscos e em função do grau de exposição dos seus serviços aos conteúdos terroristas. O prestador de serviços de alojamento virtual deve cooperar com a autoridade competente relativamente às medidas necessárias exigidas e, se não for possível chegar a acordo, a autoridade pode impor medidas ao prestador de serviços. Este artigo prevê igualmente um procedimento de revisão da decisão da autoridade.

O artigo 7.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual conservem os conteúdos removidos e os dados conexos durante seis meses, para efeitos do procedimento de revisão e para fins de investigação. Este período pode ser prorrogado a fim de permitir a finalização da revisão. O artigo exige igualmente que os prestadores de serviços instituem garantias para assegurar que os conteúdos conservados e os dados conexos não estão acessíveis nem são tratados para outros fins.

O artigo 8.º estabelece a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual explicarem as suas políticas em matéria de luta contra os conteúdos terroristas e de publicarem anualmente relatórios de transparência sobre as medidas tomadas a este respeito.

O artigo 9.º prevê garantias específicas relativas à utilização e aplicação de medidas pró-ativas aquando da utilização de ferramentas automatizadas para assegurar que as decisões são exatas e devidamente fundamentadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O artigo 10.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual apliquem mecanismos de reclamação para as supressões, sinalizações de conteúdos e medidas pró-ativas, e analisem prontamente todas as queixas.

O artigo 11.º estabelece a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual disponibilizarem informações sobre a remoção ao fornecedor de conteúdos, salvo se a autoridade competente tiver exigido a não divulgação por razões de segurança pública.

O artigo 12.º exige que os Estados-Membros assegurem que as autoridades competentes dispõem das capacidades e recursos suficientes para cumprirem as obrigações que lhes incumbem por força do presente Regulamento.

O artigo 13.º exige que os Estados-Membros colaborem entre si e, sempre que adequado, com a Europol, a fim de evitar duplicações de esforços e interferências com as investigações. Este artigo prevê igualmente a possibilidade de os Estados-Membros e os prestadores de serviços de alojamento virtual utilizarem instrumentos específicos, incluindo os da Europol, para o tratamento de dados e o retorno de informações sobre as decisões de remoção e as sinalizações de conteúdos, bem como de cooperarem sobre medidas pró-ativas. Exige também que os Estados-Membros disponham de canais de comunicação adequados para assegurar o intercâmbio de informações em tempo útil aquando da aplicação e execução das disposições do presente regulamento. Além disso, o artigo obriga os prestadores de serviços de alojamento virtual a informarem as autoridades competentes quando tiverem conhecimento de qualquer elemento de prova relativo a uma infração terrorista.

O artigo 14.º prevê o estabelecimento de pontos de contacto tanto pelos prestadores de serviços de alojamento virtual como pelos Estados-Membros, a fim de facilitar a comunicação entre si, em especial no que diz respeito às sinalizações de conteúdos e às decisões de remoção.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O artigo 15.º estabelece a competência dos Estados-Membros para efeitos da supervisão das medidas pró-ativas, da fixação das sanções e do acompanhamento dos esforços.

O artigo 16.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual que não disponham de um estabelecimento num Estado-Membro, mas que disponibilizem serviços na União, designem um representante legal na União.

O artigo 17.º exige que os Estados-Membros designem as autoridades encarregadas de emitir as decisões de remoção, sinalizar conteúdos terroristas, supervisionar a aplicação das medidas pró-ativas e velar pela execução do Regulamento.

O artigo 18.º prevê que os Estados-Membros estabeleçam as normas relativas às sanções em caso de incumprimento e estabelece os critérios que os Estados-Membros devem ter em conta para determinar o tipo e o nível das sanções. Tendo em conta a importância particular que reveste a rápida remoção dos conteúdos terroristas identificados numa decisão de remoção, devem ser estabelecidas normas específicas em matéria de sanções pecuniárias pelo incumprimento.

O artigo 19.º estabelece um procedimento mais rápido e mais flexível para alterar os modelos fornecidos para as decisões de remoção e os canais de transmissão autenticados através de atos delegados.

O artigo 20.º estabelece as condições em que a Comissão está habilitada a adotar atos delegados para introduzir as alterações necessárias nos modelos e fixar os requisitos técnicos para as decisões de remoção.

O artigo 21.º exige que os Estados-Membros recolham e comuniquem informações específicas relacionadas com a aplicação do Regulamento, a fim de ajudar a Comissão a exercer as funções que lhe incumbem por força do artigo 23.º. A Comissão deve



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estabelecer um programa pormenorizado para acompanhar as realizações, os resultados e o impacto do Regulamento.

O artigo 22.º dispõe que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do Regulamento dois anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 23.º dispõe que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a avaliação do Regulamento pelo menos três anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 24.º estabelece que o Regulamento proposto entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial e é aplicável seis meses após a data da sua entrada em vigor. Este prazo é proposto tendo em conta a necessidade de medidas de execução, reconhecendo ao mesmo tempo a urgência da aplicação integral das normas estabelecidas.

III. Base jurídica e princípio da subsidiariedade

A proposta de Regulamento encontra a sua base jurídica no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que prevê a adoção de medidas para assegurar o funcionamento do mercado interno.

O artigo 114.º é a base jurídica adequada para harmonizar as condições em que os prestadores de serviços de alojamento virtual prestam serviços a nível transnacional no Mercado Único Digital, bem como para dar resposta às diferenças entre as disposições dos Estados-Membros que, na ausência dessa harmonização, poderiam prejudicar o funcionamento do mercado interno. Visa-se ainda prevenir a emergência de futuros obstáculos à atividade económica resultantes de eventuais divergências na evolução das legislações nacionais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De salientar igualmente que o artigo 114.º do TFUE pode também ser utilizado para impor obrigações aos prestadores de serviços estabelecidos fora do território da UE quando a prestação dos seus serviços afeta o mercado interno.

O artigo 114.º do TFUE confere ao legislador da União a possibilidade de adotar Regulamentos e Diretivas.

Atendendo a que matéria a regular diz respeito às obrigações impostas aos prestadores de serviços que geralmente disponibilizam os seus serviços em mais do que um Estado-Membro, as divergências na aplicação destas normas dificultariam a prestação de serviços pelos prestadores que operam em vários Estados-Membros.

O Regulamento, ao permitir impor a mesma obrigação de modo uniforme em toda a União, sendo diretamente aplicável, proporcionando, por isso, clareza e mais segurança jurídica, e evitando eventuais divergências na transposição para o direito dos Estados-Membros, é, numa matéria como esta, a forma que se deve considerar mais adequada.

No que concerne ao princípio da subsidiariedade, deve ter-se em conta a dimensão transnacional da Internet e a possibilidade de acesso aos conteúdos alojados num Estado-Membro a partir de qualquer outro Estado-Membro. Nesta perspetiva, e uma vez que está a surgir um quadro fragmentado de normas nacionais para lutar contra os conteúdos terroristas em linha e esses riscos estão a aumentar, a adoção de uma ação diretamente imperativa ao nível da UE reforça a desejável segurança jurídica e acrescenta eficácia às medidas adotadas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual para lutar contra esses conteúdos terroristas, desiderato que uma liberdade na definição legislativa em cada Estado-Membro, ainda que balizada por uma Diretiva, dificilmente alcançaria.

É verdade que a proposta de Regulamento, embora definindo regras, mecanismos de atuação, deveres e direitos de aplicação direta em todos os Estados-Membros, obriga ainda estes a agilizarem os seus procedimentos internos para darem boa execução ao



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

disposto, designadamente em matéria de definição das autoridades competentes (necessariamente diferentes em cada Estado-Membro) e na concretização quantitativa do regime sancionatório, mas deve realçar-se que nessa opção normativa esta proposta de Regulamento não é exemplo único.

Refira-se, a este propósito, que na agilização destes procedimentos internos, em particular no que concerne às decisões de remoção de conteúdos, devem ser encontradas as soluções técnico-jurídicas que garantam adequadamente os princípios constitucionais aplicáveis.

Destaque-se ainda que a proposta de Regulamento revela uma clara preocupação de proporcionalidade, ao não ir além do necessário para alcançar os objetivos perseguidos, procurando uma equilibrada salvaguarda dos direitos e interesses inevitavelmente comprimidos pelas medidas preconizadas.

IV. Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) **Que a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO - COM (2018) 640 final - relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha - Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018, não viola o princípio da subsidiariedade;**
- b) **Que o legislador nacional, na adoção das soluções e procedimentos necessários à boa execução deste Regulamento tem de ter em devida consideração a necessidade de acautelar os princípios constitucionais aplicáveis, mormente no**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que concerne às decisões que implicam a inevitável compressão de direitos fundamentais;

- c) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Assembleia da República, 28 de novembro de 2018

O Deputado

(Luís Marques Guedes)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Relatório da Comissão de
Cultura, Comunicação,
Juventude e Desporto

Relator: Deputado José
Magalhães

[COM \(2018\) 640 final](#)

- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha. Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a [Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha](#): Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018, foi distribuída à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, em 26 de setembro de 2018, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório conjunto.

A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, em reunião, designou como relator o Deputado signatário do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

A disseminação de conteúdos terroristas em linha continua a ser uma preocupação societal e política forte e urgente. Apesar de uma série de medidas não regulamentares, os serviços de alojamento em linha continuam a ser utilizados para a sua divulgação. Esta utilização abusiva sublinha a responsabilidade social particular que as plataformas devem assumir para proteger os seus utilizadores contra a exposição a esses conteúdos, bem como os graves riscos de segurança que os mesmos acarretam para a sociedade em geral.

A proposta de Regulamento a que a presente comunicação respeita visa estabelecer um quadro jurídico claro e harmonizado para prevenir a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtuais para a difusão de conteúdos terroristas em linha, a fim de garantir o bom funcionamento do Mercado Único Digital e assegurando simultaneamente a confiança e a segurança.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, o referido regulamento visa clarificar a responsabilidade que os prestadores de serviços de alojamento virtual devem assumir para tomar todas as medidas adequadas, razoáveis e proporcionadas, necessárias para garantir a segurança dos seus serviços e detetar e remover de forma rápida e eficaz, os conteúdos terroristas em linha, tendo em conta a importância fundamental da liberdade de expressão e de informação, numa sociedade aberta e democrática.

Para além disso, pretende-se ainda introduzir um conjunto de garantias para assegurar o pleno respeito dos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e de informação, para além das possibilidades de recurso judicial garantidas pelo direito ao recurso efetivo, consagrado no artigo 19.º do TUE e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Ao estabelecer um conjunto mínimo de deveres de diligência para os prestadores de serviços de alojamento virtual, que inclui algumas regras e obrigações específicas, bem como obrigações para os Estados-Membros, a proposta visa aumentar a eficácia das atuais medidas destinadas a detetar, identificar e remover conteúdos terroristas em linha, sem prejuízo dos direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão e de informação.

Este quadro jurídico harmonizado facilitará a prestação de serviços em linha em todo o Mercado Único Digital, garantirá condições equitativas para todos os prestadores de serviços de alojamento virtual que propõem os seus serviços aos clientes da União Europeia e proporcionará um quadro jurídico sólido para a deteção e remoção dos conteúdos terroristas, acompanhado de garantias adequadas para proteger os direitos fundamentais. Em especial, as obrigações de transparência aumentarão a confiança dos cidadãos, em particular as dos utilizadores da Internet, e reforçarão a responsabilidade e a transparência das ações das empresas, nomeadamente no que diz respeito às autoridades públicas.

De acordo com o texto da exposição de motivos, a proposta estabelece também a obrigação de instituir vias de recurso e mecanismos de reclamação, de modo a garantir a possibilidade de os utilizadores contestarem a remoção dos seus conteúdos. As obrigações dos Estados-Membros contribuirão para a realização destes objetivos, bem como para a melhoria da capacidade das autoridades competentes para tomarem medidas adequadas para lutar contra os conteúdos terroristas em linha e a

criminalidade. Se os prestadores de serviços de alojamento virtual não cumprirem o disposto no regulamento, os Estados-Membros poderão aplicar sanções.

- **Principais aspetos**

De acordo com o texto da comunicação, os conteúdos terroristas ilegais são definidos em conformidade com a definição de infrações terroristas constante da [Diretiva \(UE\) 2017/541](#), ou seja, informações utilizadas para incitar e glorificar a prática de infrações terroristas, encorajar a participação, o fornecimento de instruções para cometer estas infrações, bem como promover a participação em grupos terroristas.

De forma a assegurar a remoção dos conteúdos terroristas ilegais, o regulamento proposto introduz uma decisão de remoção, que pode ser emitida enquanto decisão administrativa ou judicial por uma autoridade competente de um Estado-Membro. Nessas situações, o prestador de serviços de alojamento virtual será obrigado a remover o conteúdo ou a bloquear o acesso ao mesmo no prazo de uma hora.

A proposta de regulamento harmoniza ainda os requisitos mínimos aplicáveis às sinalizações de conteúdos enviadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e pelos organismos da UE, como a Europol, aos prestadores de serviços de alojamento virtual, para avaliação relativamente aos respetivos termos e condições. Exige também que, se for o caso, os prestadores de serviços de alojamento virtual tomem medidas pró-ativas proporcionais ao nível de risco e removam o material terrorista dos seus serviços, nomeadamente através da implantação de ferramentas de deteção automatizada.

As medidas destinadas a reduzir os conteúdos terroristas em linha são ainda acompanhadas por um conjunto de garantias essenciais para assegurar a plena proteção dos direitos fundamentais. Assim, no âmbito das medidas previstas destinadas a proteger os conteúdos que não são terroristas contra a remoção indevida, a proposta estabelece a obrigação de instituir vias de recurso e mecanismos de reclamação, garantindo a possibilidade de os utilizadores contestarem a remoção dos seus conteúdos. O regulamento introduz também obrigações de transparência relativamente às medidas adotadas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual para lutar contra os conteúdos terroristas, assegurando assim a sua responsabilização perante os utilizadores, os cidadãos e as autoridades públicas.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Os Estados-Membros são ainda obrigados a assegurar que as suas autoridades competentes dispõem da capacidade necessária para intervir contra os conteúdos terroristas em linha. Além disso, são igualmente obrigados a informar-se mutuamente e a cooperar entre si, podendo recorrer aos canais criados pela Europol para assegurar a coordenação em matéria de decisões de remoção e de sinalizações de conteúdos. Prevê-se igualmente a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual comunicarem informações mais pormenorizadas sobre as medidas tomadas e de informarem as autoridades policiais quando detetarem conteúdos que constituam uma ameaça para a vida ou a segurança.

Por último, os prestadores de serviços de alojamento virtual têm a obrigação de conservar os conteúdos que removerem, o que constitui uma garantia contra a remoção indevida e assegura que não se perdem eventuais elementos de prova para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas

2. Aspetos relevantes

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa:**

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho ora em apreço é composta por 9 secções e um total de 24 artigos.

Da exposição de motivos da iniciativa podemos encontrar uma explicação pormenorizada das disposições que integram o conteúdo da proposta:

«O artigo 1.º define o objeto da proposta, indicando que o regulamento estabelece regras que visam prevenir a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para a difusão de conteúdos terroristas em linha, nomeadamente deveres de diligência para os prestadores de serviços de alojamento virtual e medidas a pôr em prática pelos Estados-Membros. Define também o seu âmbito de aplicação geográfico, cobrindo os prestadores de serviços de alojamento virtual que propõem serviços na União, independentemente do local em que estão estabelecidos.

O artigo 2.º estabelece as definições dos termos utilizados na proposta. Estabelece também uma definição de conteúdos terroristas para fins de prevenção baseando-se na Diretiva relativa à luta contra o terrorismo para abranger o material e as informações que incitam, incentivam ou fazem a apologia da prática de infrações terroristas, ou

contribuem para as mesmas, fornecem instruções para a prática de tais infrações ou encorajam a participação nas atividades de um grupo terrorista.

O artigo 3.º impõe aos prestadores de serviços de alojamento virtual deveres de diligência quando tomam medidas em conformidade com o presente regulamento, tendo devidamente em conta os direitos fundamentais em causa. Prevê a inclusão de disposições adequadas nos termos e condições dos prestadores de serviços de alojamento virtual cuja aplicação deve ser assegurada.

O artigo 4.º exige que os Estados-Membros habilitem as autoridades competentes a emitir decisões de remoção e impõe aos prestadores de serviços de alojamento virtual que removam os conteúdos no prazo de uma hora a contar da receção de uma decisão de remoção. Define igualmente os elementos mínimos que as decisões de remoção devem conter e os procedimentos que os prestadores de serviços de alojamento virtual devem seguir para dar um retorno de informação à autoridade de emissão, bem como para informar esta última no caso de não ser possível cumprir a decisão ou se forem necessários esclarecimentos adicionais. Exige ainda que a autoridade de emissão informe a autoridade responsável pela supervisão das medidas pró-ativas tomadas pelo Estado-Membro competente em relação ao prestador de serviços de alojamento virtual.

O artigo 5.º prevê a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual instituírem medidas para avaliar rapidamente os conteúdos objeto de uma sinalização de conteúdos por parte de uma autoridade competente de um Estado-Membro ou de um organismo da União sem, no entanto, impor a obrigação de remover o conteúdo sinalizado, nem fixar prazos específicos para a ação. Define igualmente os elementos mínimos que as sinalizações de conteúdos devem conter e os procedimentos que os prestadores de serviços de alojamento virtual devem seguir para dar um retorno de informação à autoridade de emissão, bem como para solicitar clarificações à autoridade que sinalizou o conteúdo.

O artigo 6.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual tomem medidas pró-ativas eficazes e proporcionadas, se for caso disso. Estabelece um procedimento que garante que certos prestadores de serviços de alojamento virtual (ou seja, os que receberam uma decisão de remoção que se tornou definitiva) tomem medidas pró-ativas adicionais, se necessário, para atenuar os riscos e em função do grau de exposição dos seus serviços aos conteúdos terroristas. O prestador de serviços de alojamento virtual deve cooperar com a autoridade competente relativamente às medidas necessárias

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

exigidas e, se não for possível chegar a acordo, a autoridade pode impor medidas ao prestador de serviços. Este artigo prevê igualmente um procedimento de revisão da decisão da autoridade.

O artigo 7.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual conservem os conteúdos removidos e os dados conexos durante seis meses para efeitos do procedimento de revisão e para fins de investigação. Este período pode ser prorrogado a fim de permitir a finalização da revisão. O artigo exige igualmente que os prestadores de serviços instituem garantias para assegurar que os conteúdos conservados e os dados conexos não estão acessíveis nem são tratados para outros fins.

O artigo 8.º estabelece a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual explicarem as suas políticas em matéria de luta contra os conteúdos terroristas e de publicarem relatórios de transparência anuais sobre as medidas tomadas a este respeito.

O artigo 9.º prevê garantias específicas relativas à utilização e aplicação de medidas pró-ativas aquando da utilização de ferramentas automatizadas para assegurar que as decisões são exatas e devidamente fundamentadas.

O artigo 10.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual apliquem mecanismos de reclamação para as supressões, sinalizações de conteúdos e medidas pró-ativas e analisem prontamente todas as queixas.

O artigo 11.º estabelece a obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual disponibilizarem informações sobre a remoção ao fornecedor de conteúdos, salvo se a autoridade competente exigir a não divulgação por razões de segurança pública.

O artigo 12.º exige que os Estados-Membros assegurem que as autoridades competentes dispõem das capacidades e recursos suficientes para cumprirem as obrigações que lhes incumbem por força do presente regulamento.

O artigo 13.º exige que os Estados-Membros colaborem entre si e, sempre que adequado, com a Europol, a fim de evitar duplicações de esforços e interferências com as investigações. Este artigo prevê igualmente a possibilidade de os Estados-Membros e os prestadores de serviços de alojamento virtual utilizarem instrumentos específicos, incluindo os da Europol, para o tratamento de dados e o retorno de informações sobre as decisões de remoção e as sinalizações de conteúdos, bem como de cooperarem

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

sobre medidas pró-ativas. Exige também que os Estados-Membros disponham de canais de comunicação adequados para assegurar o intercâmbio de informações em tempo útil aquando da aplicação e execução das disposições do presente regulamento. Além disso, o artigo obriga os prestadores de serviços de alojamento virtual a informarem as autoridades competentes quando tiverem conhecimento de qualquer elemento de prova relativo a uma infração terrorista na aceção do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo.

O artigo 14.º prevê o estabelecimento de pontos de contacto tanto pelos prestadores de serviços de alojamento virtual como pelos Estados-Membros, a fim de facilitar a comunicação entre si, em especial no que diz respeito às sinalizações de conteúdos e às decisões de remoção.

O artigo 15.º estabelece a competência dos Estados-Membros para efeitos da supervisão das medidas pró-ativas, da fixação das sanções e do acompanhamento dos esforços.

O artigo 16.º exige que os prestadores de serviços de alojamento virtual que não disponham de um estabelecimento num Estado-Membro mas que proponham serviços na União designem um representante legal na União.

O artigo 17.º exige que os Estados-Membros designem as autoridades encarregadas de emitir as decisões de remoção, sinalizar conteúdos terroristas, supervisionar a aplicação das medidas pró-ativas e velar pela execução do regulamento.

O artigo 18.º prevê que os Estados-Membros estabeleçam as normas relativas às sanções em caso de incumprimento e estabelece os critérios que os Estados-Membros devem ter em conta para determinar o tipo e o nível das sanções. Tendo em conta a importância particular que reveste a rápida remoção dos conteúdos terroristas identificados numa decisão de remoção, devem ser estabelecidas normas específicas em matéria de sanções pecuniárias pelo incumprimento sistemático desta exigência.

O artigo 19.º estabelece um procedimento mais rápido e mais flexível para alterar os modelos fornecidos para as decisões de remoção e os canais de transmissão autenticados através de atos delegados.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

O artigo 20.º estabelece as condições em que a Comissão está habilitada a adotar atos delegados para introduzir as alterações necessárias nos modelos e fixar os requisitos técnicos para as decisões de remoção.

O artigo 21.º exige que os Estados-Membros recolham e comuniquem informações específicas relacionadas com a aplicação do regulamento, a fim de ajudar a Comissão a exercer as funções que lhe incumbem por força do artigo 23.º. A Comissão deve estabelecer um programa pormenorizado para acompanhar as realizações, os resultados e o impacto do presente regulamento.

O artigo 22.º dispõe que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do presente regulamento dois anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 23.º dispõe que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a avaliação do presente regulamento pelo menos três anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 24.º estabelece que o regulamento proposto entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial e é aplicável seis meses após a data da sua entrada em vigor. Este prazo é proposto tendo em conta a necessidade de medidas de execução, reconhecendo ao mesmo tempo a urgência da aplicação integral das normas estabelecidas no regulamento proposto. Foi estabelecido este prazo de seis meses, no pressuposto de que as negociações serão conduzidas rapidamente.»

- **Consulta às partes interessadas**

Na preparação da presente proposta e na respetiva avaliação *ex ante*, foi realizada uma consulta a todas as partes interessadas, a fim de compreender os seus pontos de vista e determinar a via a seguir. A Comissão realizou uma consulta pública, um inquérito Eurobarómetro e uma consulta às autoridades dos Estados-Membros, bem como aos prestadores de serviços de alojamento virtual, sobre medidas específicas para combater os conteúdos terroristas em linha.

A consulta pública foi realizada com vista a receber contributos sobre as medidas destinadas a melhorar a eficácia da luta contra os conteúdos ilegais, tendo recebido 8 961 respostas, das quais 8 749 provenientes de particulares, 172 de organizações, 10 de administrações públicas e 30 de outras categorias de inquiridos. Já o Inquérito Eurobarómetro contemplou uma amostra aleatória de 33 500 residentes na UE.

As partes interessadas consideram que «os conteúdos terroristas em linha são um grave problema social que afeta os utilizadores da Internet e os modelos de negócios dos prestadores de serviços de alojamento virtual» e que em termos gerais, «65 % dos inquiridos no inquérito Eurobarómetro¹ consideram que a Internet não é segura para os seus utilizadores e 90 % dos inquiridos consideram que é importante limitar a propagação de conteúdos ilegais em linha». Relativamente às consultas aos Estados-Membros, estas revelaram que «embora os acordos voluntários estejam a produzir resultados, muitos consideram que é necessário impor obrigações vinculativas relativamente aos conteúdos terroristas, um sentimento que teve eco nas conclusões do Conselho Europeu de junho de 2018». Em relação aos prestadores de serviços de alojamento virtual, de um modo geral são favoráveis à prossecução das medidas voluntárias, chamando, no entanto, a atenção «para os potenciais efeitos negativos da fragmentação jurídica emergente na União».

Não obstante, muitas partes interessadas salientaram, ainda, a «necessidade de assegurar que as medidas regulamentares com vista à remoção de conteúdos, em especial as medidas pró-ativas e os prazos imperativos, devem ser contrabalançadas com garantias para proteger os direitos fundamentais, nomeadamente a liberdade de expressão». As mesmas referiram também, por fim, uma «série de medidas necessárias em matéria de transparência e de responsabilização, bem como a necessidade de prever um controlo humano no âmbito da implantação de ferramentas automatizadas».

Quanto à avaliação de impacto desenvolvida, esta conclui que são necessárias várias medidas para alcançar o objetivo estratégico proposto. Foram consideradas três opções para além do cenário de base, refletindo uma lógica de intervenção semelhante, com diferentes graus de intensidade em termos de eficácia e de impacto sobre os direitos fundamentais. O relatório apresenta uma combinação das medidas consideradas mais eficazes para combater os conteúdos terroristas em linha. Apresenta também uma avaliação das vantagens dos diferentes elementos de base em termos de eficácia.

A avaliação de impacto conclui que a inclusão de medidas como a definição comum de conteúdos terroristas em linha, os requisitos para a remoção dos conteúdos assinalados no prazo de uma hora, a avaliação de sinalizações provenientes da Europol e dos Estados-Membros, a exigência de os prestadores de serviços de alojamento expostos

¹ Eurobarómetro 469, Os conteúdos ilegais em linha, junho de 2018.

a conteúdos terroristas adotarem medidas proativas para detetar novos conteúdos terroristas e impedir a republicação de materiais já conhecidos, bem como o conjunto sólido de salvaguardas contra a remoção errónea de conteúdos legítimos e as obrigações de transparência, seriam mais eficazes na realização dos objetivos desta política.

- **Incidência orçamental**

De acordo com a exposição de motivos, a proposta legislativa de regulamento em apreço não tem incidência no Orçamento da União.

3. Base jurídica e Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A proposta de regulamento encontra a sua base jurídica no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia² (TFUE), que prevê a adoção de medidas para assegurar o funcionamento do mercado interno.

O artigo 114.º é efetivamente a base jurídica adequada para garantir o objetivo de harmonização das condições em que os prestadores de serviços de alojamento virtual prestam a nível transnacional no Mercado Único Digital europeu, bem como para dar resposta às diferenças entre as disposições dos Estados-Membros que, na ausência dessa harmonização, poderiam prejudicar o funcionamento do mercado interno. Com isto, previne-se igualmente a emergência futura de obstáculos à atividade económica, resultantes de divergências na evolução das legislações nacionais.

De salientar ainda que o referido artigo do TFUE (114.º) pode também ser utilizado para impor obrigações aos prestadores de serviços estabelecidos fora do território da UE quando a prestação dos seus serviços afeta o mercado interno.

O artigo 114.º confere ao legislador europeu a possibilidade de adotar regulamentos e diretivas. De acordo com a exposição de motivos, dado que a proposta de regulamento diz respeito às obrigações impostas aos prestadores de serviços que geralmente propõem os seus serviços em mais do que um Estado-Membro, as divergências na aplicação destas normas dificultariam a prestação de serviços pelos prestadores que operam em vários Estados-Membros. O regulamento é considerado a via mais adequada, pois permite impor a mesma obrigação de modo uniforme em toda a União,

² Consultável em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=pt>

sendo diretamente aplicável e proporcionando, por isso, clareza e mais segurança jurídica, evitando eventuais divergências na transposição para o direito dos Estados-Membros da UE.

No que diz respeito ao princípio da subsidiariedade e proporcionalidade, é importante referir que a maioria das plataformas em linha funciona além-fronteiras e permite o acesso aos seus conteúdos, independentemente do local onde os utilizadores ou os fornecedores de informações estejam localizados.

Tendo em vista a consecução dos objetivos propostos, as medidas incluídas na proposta devem, por isso, ser adotadas a nível transnacional, uma vez que está a surgir um quadro fragmentado de normas nacionais que visam lutar contra esses conteúdos terroristas. Uma fragmentação que não é desejada e que implicaria encargos para as empresas, para poderem respeitar regulamentações diversas e divergentes, criando condições desiguais para as mesmas, bem como falhas de segurança. A ação dos Estados-Membros, por si só, não pode dar uma resposta eficaz ao desafio de limitar a disponibilidade de conteúdos ilegais em linha, dada a natureza dos serviços em causa e a fragmentação emergente do mercado interno. Olhando para os objetivos a prosseguir, verifica-se que uma intervenção legislativa a nível nacional dificilmente poderia garantir os objetivos que se pretendem alcançar, pelo que uma ação a nível da UE se revela mais adequada.

Assim, esta ação da EU reforçará a segurança jurídica da União e aumentará a eficácia das medidas adotadas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual na luta contra conteúdos terroristas em linha, permitindo que mais empresas tomem medidas, incluindo as que estão estabelecidas fora da União Europeia e reforçando, assim, a integridade do Mercado Único Digital. De recordar que a presente proposta de regulamento estabelece normas que obrigam os prestadores de serviços de alojamento virtual a remover rapidamente os conteúdos terroristas dos seus serviços. Nesse sentido, não vai além do necessário para atingir os objetivos a que se propõe e tendo em conta a escala supranacional e transnacional do objeto e dos objetivos propostos, a ação dos Estados-Membros poderá ser melhor alcançada com a intervenção da União Europeia.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O regulamento em apreço dá um importante passo em frente na definição de um quadro legal avançado e comum para o combate à difusão de conteúdos terroristas de qualquer natureza no ciberespaço.

Minora-se assim a debilidade maior geralmente identificada no Direito dos Estados-Membros. No ínterim a EUROPOL foi dotada dos equipamentos e procedimentos para destruição de conteúdos sinalizados.

Há hoje em vigor uma multiplicidade de atos do direito da União para enquadrar o combate contra diversos tipos de conteúdos ilegais que estão acessíveis e são divulgados em linha:

- A Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho³ requer que os Estados-Membros tomem medidas para retirar páginas Web que contenham ou difundam pornografia infantil, permitindo que o acesso a essas páginas Web seja bloqueado, com determinadas garantias.

- A Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, que devia ser transposta para os direitos nacionais⁴ até 8 de setembro de 2018 inclui disposições semelhantes em matéria de conteúdos em linha que constituam um incitamento público à prática de infrações terroristas e também estabelece normas mínimas para a definição de infrações penais no domínio de infrações terroristas, infrações relacionadas com um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas [já submetida à AR através da Proposta de Lei Número 139/XI, que abrange alguns dos aspectos].

- A Diretiva 2004/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho prevê que as autoridades judiciais competentes possam decretar medidas inibitórias contra intermediários cujos serviços estejam a ser utilizados por um terceiro para violar um direito de propriedade intelectual.

No dia 12 de Setembro o PE viabilizou o novo regime de protecção de direitos de autor no mercado único digital, cujos artigos 11º e 13º, envoltos em polémica, autorizaram a

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0093> requer

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/541/oj>

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

utilização de procedimentos automatizados e outros para remover ou impedir o carregamento de conteúdos sinalizados.

A malha jurídica em vigor deu origem a uma vaga de diplomas nacionais com muitas especificidades e a práticas distintas nos vários Estados-Membros.

A este quadro há que somar outras inovações:

- Medidas voluntárias tomadas por determinados prestadores de serviços em linha;
- Alguns Estados-Membros adotaram normas sobre os mecanismos de notificação e retirada de conteúdos desde a aprovação da Diretiva 2000/31/CE.
- Há vários Estados-Membros que ponderam a hipótese de adotar normas dessa natureza.

Ora se não reveste dificuldade a criação de sistemas digitais de notificação de conteúdos ao fornecedor de serviços de armazenagem em servidor em causa («notificação») feita por parte notificante que os considera ilegais, reveste dificuldade e muita garantir a apreciação justa e conforme ao quadro legal de cada notificação para concluir se a entidade notificada concorda ou não com a avaliação feita pelo notificante e se pretende remover ou impossibilitar o acesso a esse conteúdo («ação»).

Por facilidade, a questão tem vindo a ser tratada como violação dos termos e condições contratuais por parte da pessoa ou entidade responsável pela difusão dos conteúdos ilegais. As grandes plataformas mundiais, com o Facebook à cabeça, empregam milhares de vigilantes/supressores de conteúdos, regidos por algoritmos que avaliam o incumprimento de condições contratuais que fixam obrigações de conduta coincidentes grosso modo com as previstas na legislação norte-americana e na da EU.

A solução em vigor é muito deficiente:

Por um lado, não é suficientemente conhecida dos interessados. Por outro lado, não existe «fiscalização do fiscal». As plataformas são opacas na aplicação do seu Direito contratual. Finalmente, a interacção com as forças e serviços de segurança é recheada de dificuldades, o que tem relevo uma vez que grande parte das “violações de contrato” são também (e sobretudo) verdadeiros e próprios crimes, cuja investigação cabe entre nós à Polícia Judiciária.

Olhando o panorama das ordens jurídicas dos Estados-Membros, a Comissão Europeia concluiu que:

- a) “há cada vez mais diferenças entre as normas nacionais neste domínio. Em consequência, os prestadores de serviços em questão podem ser sujeitos a uma série de requisitos legais que são diferentes em termos de conteúdo e de âmbito de aplicação”;
- b) Para além das garantias previstas na legislação aplicável (por exemplo no que diz respeito à proteção dos dados pessoais) “devem ser previstas e aplicadas garantias especiais, nomeadamente controlos e verificações humanos, sempre que necessário em relação à utilização de dispositivos automatizados, a fim de evitar decisões involuntárias e erradas”;
- c) Deve ser assegurada uma cooperação harmoniosa, efetiva e adequada entre as autoridades competentes e os prestadores de serviços de armazenagem em servidor na luta contra os conteúdos ilegais em linha, importando que seja devidamente assegurada a assistência da Europol;
- d) Tendo em vista facilitar essa cooperação, os Estados-Membros e os prestadores de serviços de armazenagem em servidor devem designar **pontos de contacto**;
- e) Devem igualmente ser estabelecidos **procedimentos para o processamento de notificações apresentadas por essas autoridades** como uma questão prioritária e com um nível adequado de confiança quanto à sua exatidão;
- f) A fim de lutar eficazmente contra infrações penais particularmente graves, como as especificadas na Diretiva (UE) 2017/541 e na Diretiva 2011/93/UE, os Estados-Membros devem ser incentivados a fazer uso da possibilidade prevista no artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2000/31/CE, de **estabelecer obrigação legal de prestação de informações**, em conformidade com a legislação aplicável, designadamente o RGPD - Regulamento (UE) 2016/679.
- g) Devem ter regime especial as notificações provenientes de **sinalizadores de confiança**: para além das autoridades competentes, determinadas pessoas ou entidades, incluindo organizações não governamentais e associações comerciais, podem querer assumir, numa base voluntária, responsabilidades relacionadas com a luta contra os conteúdos ilegais em linha. Importa incentivar a cooperação entre os prestadores de serviços de armazenagem em servidor e os sinalizadores de confiança (vg. tratando prioritariamente as notificações que

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

estes apresentam, desde que se trate de pessoas e entidades que respeitem os valores em que se funda a União Europeia, tal como enunciados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

Em todos os domínios identificados não existem em Portugal práticas bem oleadas e rotinas de cooperação eficiente entre autoridades e operadores de comunicações. Menos ainda existem plataformas digitais para gerir a interacção entre os dois tipos de entidades.

No mundo digital globalizado, os cidadãos e organizações cujos direitos sejam feridos estão sujeitos a “dialogar”, em condições difíceis, com os gigantes do sector, com sede em Silicon Valley ou sucursal em Dublin. Não existe ciberdiplomacia ou ciberprovedor de justiça que apoiem o exercício de direitos digitais postos em causa.

O Regulamento apresentado pela Comissão na reunião de dirigentes realizada em Salzburgo nos dias 19 e 20 de Setembro de 2018 adopta uma abordagem abrangente do combate necessário.

Muito pertinentemente confere destaque às ferramentas tecnológicas que permitem a deteção automática de conteúdos (tais como a base de dados de valores de dispersão (database of hashes) e às medidas proativas, recomendadas, mas fora do alcance de muitos fornecedores de acesso à Internet.

Três notas finais:

- O Regulamento em apreço nasce já incompleto face à célere evolução tecnológica.

Assistimos à massificação do uso de aplicações que, uma vez instaladas num smartphone ou tablet, o transformam em instrumento de comunicação cifrada capaz de descarregar conteúdos em forma de texto, áudio e vídeo (em grupo fechado).

Aplicações gratuitas como a Whatsapp, Telegram ou Signal passaram a fazer parte do quotidiano de milhões de utilizadores. A possibilidade de “notificação para desligar ou suprimir” conteúdos fechados em “caixa preta” é um desafio quase invencível em situações de epidemia de conteúdos ilegais, como atesta o processo eleitoral presidencial brasileiro.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Esse tema ainda não chegou às instituições europeias, tal como outros menos recentes (comunicações Peer-to-Peer, correio electrónico cifrado, acesso a “cofres” na Deep Web, etc).

- Está em tramitação no circuito legislativo da União o REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo às ordens europeias de entrega ou de conservação de provas eletrónicas em matéria penal⁵.

Trata-se de uma peça fundamental para superar à escala de toda a União as dificuldades de interação entre operadores e autoridades e, por essa via, tornar efectivas as normas penais. O impacto desse Regulamento sobre a actividade policial na região portuguesa do ciberespaço será um salto qualitativo em relação ao presente estado de coisas, mas tem implicações orçamentais significativas.

- Há grande assimetria entre a via escolhida pela União para combater o terrorismo no ciberespaço e a via soft adoptada para enfrentar as ondas de notícias falsas e outras modalidades de desinformação criadas a partir do uso de ferramentas digitais, com destaque para as que permitem municiar com dados falsos grupos fechados de utilizadores.⁶ A lentidão e carácter leve do processo contrasta com a velocidade e gravidade do fenómeno,

O debate sobre estes temas, com destaque para as novas formas de circulação de notícias falsas merece mais atenção da XII Comissão.

⁵ <https://tinyurl.com/y86xzdlp>

⁶ <https://tinyurl.com/y89ya2hc> A multiplicação de mecanismos privados para medir e regular a actividade publicitária e a circulação de conteúdos é sintoma da crescente gravidade do problema, mas não o resolve. Por isso mesmo, a Alemanha e a França optaram por seguir a via legislativa para combater o caos na transformação digital da esfera pública. Mas o ciberespaço não tem fronteiras, pelo que os disparos de notícias falsas podem vir de demasiado longe...

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto conclui o seguinte:

1. A iniciativa europeia de que versa o presente relatório respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que os objetivos a alcançar serão mais eficazmente atingidos através de uma ação da União Europeia, não excedendo o limite do necessário para alcançar esse desiderato;
2. Atenta a matéria em causa propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros desta proposta de regulamento.
3. A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto dá por concluído o escrutínio da referida iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 23 de outubro de 2018.

O Deputado Relator



(José Magalhães)

A Presidente da Comissão



(Edite Estrela)