

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

533.^A REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE, 14.3.2018-15.3.2018

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Combater os conteúdos ilegais em linha — Rumo a uma responsabilidade reforçada das plataformas em linha»

[COM(2017) 555 final]

(2018/C 237/03)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Consulta	Comissão Europeia, 17.11.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	9.3.2018
Adoção em plenária	14.3.2018
Reunião plenária n.º	533
Resultado da votação	180/4/5
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. Os conteúdos ilegais em linha são um problema complexo e horizontal que tem de ser abordado de pontos de vista distintos, em função da avaliação das suas repercussões, assim como da sua harmonização no quadro jurídico dos Estados-Membros.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) realça a importância de definir um quadro regulamentar adequado e equilibrado para as plataformas do mercado único digital, suscetível de contribuir para a criação de um clima de confiança tanto para as empresas como para os consumidores em geral, permitindo-lhes utilizar essas plataformas com confiança. Importa adotar soluções políticas regulamentares e de autorregulação que sejam flexíveis, viáveis e deem uma resposta direta aos desafios, em especial no que toca aos procedimentos de deteção, investigação, notificação e remoção dos conteúdos ilegais das plataformas.

1.2. O CESE considera necessário manter a coerência, na adoção de critérios e medidas, com as posições sustentadas nos seus pareceres anteriores. O ponto de partida deve ser que o que é ilegal fora de linha é-o também em linha. O CESE salienta a importância da neutralidade tecnológica e da coerência entre regras aplicáveis em linha e fora de linha em situações equivalentes, na medida do necessário e do possível.

1.3. É imprescindível alcançar o máximo equilíbrio entre as limitações previstas em relação aos conteúdos ilegais e a salvaguarda dos direitos fundamentais, assim como no que se refere às diferentes dimensões e atividades das plataformas em linha.

O CESE exorta a Comissão a adotar as medidas adequadas contra a crescente presença de mensagens violentas e/ou discriminatórias nas plataformas, insistindo na importância de proteger as pessoas vulneráveis e as crianças e de lutar contra todos os tipos de racismo, sexismo, incitação ao terrorismo e assédio, nomeadamente no ambiente digital.

1.4. Importa ter em conta em especial a eficácia das ações a tomar em relação às plataformas em linha cujas sedes se encontrem fora do território da União Europeia.

Da mesma forma, a Comissão deve rever e catalogar, na medida do possível, os conteúdos ilegais detetados, para permitir que possam ser acrescentados outros não explicitamente referidos na comunicação.

Em todo o caso, importa promover a aplicação dos princípios orientadores para os procedimentos de deteção, investigação, notificação e remoção nos seguintes casos:

- a) para salvaguardar os direitos reconhecidos em convenções internacionais, como as que visam proteger:
 - as crianças dos conteúdos digitais que possam ser contrários à Convenção sobre os Direitos da Criança;
 - as pessoas com deficiência dos conteúdos digitais que possam ser contrários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;
- b) para garantir a não discriminação em razão do género nos conteúdos digitais, nomeadamente no atinente à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e no seu fornecimento, e assegurar a igualdade de género e a dignidade humana na publicidade;
- c) para garantir e assegurar que os conteúdos digitais cumprem o que está previsto na Agenda Digital com vista a reforçar a segurança e os direitos dos consumidores na sociedade digital.

A comunicação deveria destacar a importância que os conteúdos ilegais podem assumir no mercado único, permitindo adotar as medidas de prevenção necessárias para preservar o funcionamento deste de acordo com os princípios em que se baseia.

1.5. Por último, considera-se muito conveniente a iniciativa da Comissão Europeia de apresentar esta comunicação, que, de um modo geral, prevê medidas adequadas para lutar contra a presença de conteúdos ilegais nas plataformas em linha. Para o efeito, há que refletir sobre a possibilidade de rever o conteúdo da Diretiva sobre o comércio eletrónico, a Diretiva Práticas Comerciais Desleais e a Diretiva relativa à publicidade enganosa e comparativa, com base, entre outros critérios, em normas que sejam válidas para o futuro, tecnologicamente neutras e fundamentais para o desenvolvimento das plataformas europeias, a fim de não gerar incerteza junto dos operadores económicos ou limitar o acesso aos serviços digitais.

2. Contexto

2.1. As plataformas em linha são um tipo de prestadores de serviços da sociedade da informação que servem de intermediários num determinado ecossistema digital. Abrangem um amplo espectro de operadores que participam em diferentes atividades económicas, tais como o comércio eletrónico, os meios de comunicação, os motores de busca, a economia colaborativa, atividades sem fins lucrativos, a distribuição de conteúdos culturais ou as redes sociais. Não podem ser definidas de forma clara e precisa, já que a sua natureza em permanente evolução tornaria difícil formular uma definição. Atualmente, desempenham um papel importante no mercado interno, papel esse que deverá tornar-se ainda mais importante no futuro.

2.2. A Comissão já abordou o tema das plataformas em linha em ligação com o mercado único digital⁽¹⁾, reconhecendo que o incentivo eficaz da inovação nessas áreas da economia é o desafio mais importante que a UE enfrenta atualmente em termos de assegurar a sua futura competitividade no mundo, sem prejuízo da necessidade de proteger ao mesmo tempo de forma adequada os legítimos interesses dos consumidores e outros utilizadores. Para isso, tinha proposto a revisão da Diretiva Telecomunicações e da Diretiva Privacidade Eletrónica no que diz respeito à posição dos serviços de comunicações OTT (*over-the-top*) em linha.

⁽¹⁾ COM(2016) 288 final, de 25 de maio de 2016 — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — As plataformas em linha e o mercado único digital: Oportunidades e desafios para a Europa.

2.3. O CESE já se pronunciou sobre esta comunicação ⁽²⁾, salientando que muitas plataformas em linha são elementos importantes da economia colaborativa e reafirmando as suas conclusões sobre a economia colaborativa, especialmente no que toca à defesa do consumidor, aos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores por conta própria. Frisou igualmente a necessidade de enfrentar o risco de fragmentação da legislação, pelo que considerou necessária uma abordagem coerente ao nível da UE.

2.4. Agora, a Comissão, através da sua Comunicação — Combater os conteúdos ilegais em linha, e procurando uma responsabilidade reforçada das plataformas em linha, define um conjunto de orientações e de princípios para as plataformas, de modo a intensificar a luta contra os conteúdos ilegais em linha, em cooperação com as autoridades nacionais, os Estados-Membros e as outras partes interessadas.

2.4.1. A intenção é intensificar a aplicação de boas práticas em matéria de prevenção, deteção, remoção e bloqueio do acesso a conteúdos ilegais, de modo a:

- a) garantir a remoção efetiva desses conteúdos;
- b) fomentar a transparência e a proteção dos direitos fundamentais em linha;
- c) clarificar as responsabilidades das plataformas quando tomam medidas proativas para detetar, remover ou impossibilitar o acesso a conteúdos ilegais (as chamadas medidas do «Bom Samaritano»).

2.4.2. O quadro jurídico da UE é composto por normas obrigatórias e não obrigatórias, sobretudo a Diretiva sobre o comércio eletrónico ⁽³⁾, que harmoniza as condições ao abrigo das quais algumas plataformas em linha no mercado único digital podem beneficiar da isenção de responsabilidade em relação aos conteúdos ilegais que armazenam.

2.4.3. Atualmente, não há na UE uma abordagem harmonizada e coerente para a remoção de conteúdos ilegais, uma vez que o que é ilegal é determinado pela legislação específica a nível da UE, bem como pelas legislações nacionais. Em todo o caso, uma abordagem mais harmonizada permitiria que a luta contra os conteúdos ilegais fosse mais eficaz e contribuiria para desenvolver o mercado digital.

2.4.4. A comunicação examina os critérios a definir quanto à conduta a respeitar pelas plataformas em linha, pelas autoridades competentes e pelos utilizadores para detetar os conteúdos ilegais de forma rápida e eficaz. Para tal, considera que as plataformas em linha devem reforçar sistematicamente a sua cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros, cabendo a estes últimos assegurar que os tribunais podem reagir de forma eficaz contra os conteúdos ilegais em linha, assim como reforçar a cooperação transfronteiras.

2.4.4.1. Considera também que, para que o processo de remoção de conteúdos ilegais seja mais rápido e fiável, deveriam criar-se mecanismos para facilitar a atuação dos «sinalizadores de confiança». Estes são entidades especializadas na identificação de conteúdos ilegais ou estruturas específicas de deteção e identificação desses conteúdos em linha. A Comissão estudará a possibilidade de chegar a um acordo, à escala da UE, sobre os critérios comuns aplicáveis aos sinalizadores de confiança.

2.4.4.2. Quanto à comunicação com os utilizadores, considera-se que as plataformas em linha deverão instituir um mecanismo facilmente acessível e de fácil utilização que permita aos seus utilizadores notificar conteúdos considerados ilegais armazenados nessas plataformas.

2.4.4.3. No que se refere à garantia da qualidade das notificações, a Comissão considera que as plataformas em linha deverão implantar mecanismos eficazes para facilitar a apresentação de notificações suficientemente precisas e devidamente fundamentadas.

2.4.5. A comunicação avalia a pertinência da definição de medidas proativas nas plataformas em linha em relação à isenção de responsabilidade e à utilização da tecnologia para detetar e identificar os conteúdos ilegais.

2.4.6. A remoção de conteúdos ilegais é outro dos aspetos analisados na comunicação, que pretende que se prevejam salvaguardas eficazes para reduzir o risco de remoção de conteúdos legais. A Comissão pretende o cumprimento da chamada «remoção expedita» e a denúncia dos crimes às autoridades de aplicação da lei, bem como o reforço da transparência da política das plataformas em linha em matéria de conteúdos e dos procedimentos de «notificação e ação».

⁽²⁾ JO C 75 de 10.3.2017, p. 119.

⁽³⁾ Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de junho de 2000 relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre o comércio eletrónico») (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

2.4.7. No que se refere ao estabelecimento das salvaguardas contra a remoção e a utilização abusivas do sistema, a Comissão examina a contestação de uma notificação e as medidas contra as notificações e as contranotificações de má-fé.

2.4.8. A prevenção do reaparecimento dos conteúdos ilegais é abordada examinando a possibilidade de introduzir medidas que dissuadam os utilizadores de carregarem repetidamente conteúdos ilegais da mesma natureza e impedir efetivamente a difusão desses mesmos conteúdos, e defendendo uma maior utilização e o desenvolvimento das tecnologias automáticas para impedir o reaparecimento de conteúdos ilegais em linha, por exemplo, através de filtros de recarregamento automático.

2.4.9. Em suma, a comunicação formula apenas orientações e, enquanto tal, não altera o quadro jurídico aplicável nem contém normas juridicamente vinculativas. O principal objetivo é formular orientações para as plataformas em linha sobre a melhor forma de assumirem as suas responsabilidades no que se refere à luta contra os conteúdos ilegais que armazenam. Um outro objetivo é integrar as boas práticas processuais nas diferentes formas de luta contra os conteúdos ilegais e promover uma cooperação mais estreita entre as plataformas e as autoridades competentes.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE toma devida nota da comunicação e solicita à Comissão que elabore programas e adote medidas eficazes que proporcionem um quadro jurídico estável e coerente para a remoção eficaz dos conteúdos ilegais. Considera igualmente oportuna a comunicação, dado o atual impacto das plataformas digitais no quotidiano, assim como os riscos inerentes à sua projeção social e as repercussões para o mercado único digital, cuja razão de ser é evitar a fragmentação entre as legislações nacionais e suprimir os obstáculos técnicos, legais e fiscais a fim de permitir que as empresas, os cidadãos e os consumidores tirem pleno partido das ferramentas e dos serviços digitais.

O CESE salienta a necessidade de as plataformas em linha combaterem os conteúdos ilegais e as práticas comerciais desleais (por exemplo, a revenda de bilhetes para espetáculos a preços exorbitantes), prevendo para o efeito disposições normativas complementadas por medidas de autorregulação eficazes (como, por exemplo, através de condições de utilização claras e mecanismos adequados para identificar os infratores reincidentes ou através da criação de equipas de moderação de conteúdos especializadas e do rastreio dos conteúdos ilegais) ou adotando medidas híbridas.

3.2. O CESE considera que deveriam ser revistos e catalogados os casos de conteúdos ilegais, para que não se limitem apenas aos referidos na comunicação (incitação ao terrorismo, aos discursos xenófobos e racistas que incitem publicamente ao ódio e à violência e ao material de abuso sexual de menores). Para esse efeito, poderiam ser incluídos outros casos, tais como os de difamação claramente maliciosa, de distribuição de material que viola a dignidade humana ou de conteúdos sexistas que contribuem para a violência de género, sem no entanto apresentar uma lista exaustiva desses casos e apenas com vista a uniformizar os critérios para a sua listagem.

Por conseguinte, importa promover a aplicação dos princípios orientadores para os procedimentos de deteção, investigação, notificação e remoção nos seguintes casos:

- a) para salvaguardar os direitos reconhecidos em convenções internacionais, como as que visam proteger:
 - as crianças dos conteúdos digitais que possam ser contrários à Convenção sobre os Direitos da Criança;
 - as pessoas com deficiência dos conteúdos digitais que possam ser contrários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;
- b) para garantir a não discriminação em razão do género nos conteúdos digitais, nomeadamente no atinente à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e no seu fornecimento, e assegurar a igualdade de género e a dignidade humana na publicidade;
- c) para garantir e assegurar que os conteúdos digitais cumprem o que está previsto na Agenda Digital com vista a reforçar a segurança e os direitos dos consumidores na sociedade digital.

3.3. O CESE preconiza um reforço das medidas de combate aos conteúdos ilegais em linha, em especial com vista à proteção dos menores e à remoção dos conteúdos relacionados com o discurso de ódio ou com a incitação ao terrorismo, solicitando que seja tida em conta a necessidade de evitar o assédio e a violência contra as pessoas vulneráveis.

3.4. Além disso, a noção de conteúdos ilegais no ambiente digital varia, do ponto de vista jurídico, entre os vários Estados-Membros, e, do ponto de vista ético, também de pessoa para pessoa. Assim, podem apresentar-se exemplos que não sejam tão evidentes como os citados, em que a ponderação de um conteúdo ilegal dependa da interpretação e resolução dos conflitos em que haja incompatibilidade entre direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e outros direitos reconhecidos; importa assegurar a máxima harmonização dos direitos, a fim de evitar conflitos semelhantes. Importa assinalar, contudo, a importância de agir contra a divulgação de notícias falsas, pelo que o CESE entende que as plataformas em linha devem facultar aos utilizadores as ferramentas necessárias para denunciar as notícias falsas de modo a informar os outros utilizadores de que a veracidade dos conteúdos é contestada. Além disso, as plataformas em linha podem desenvolver parcerias com sinalizadores de confiança, ou seja, sítios Web certificados de verificação de factos, a fim de reforçar a confiança dos seus utilizadores relativamente à validade dos conteúdos em linha.

3.5. A título ilustrativo, é de recomendar que os casos de conteúdos ilegais sejam enumerados de uma forma que contribua, o mais possível, para a sua definição uniforme nos diferentes Estados-Membros, facilitando assim a sua priorização e aferição. Para o efeito, propõem-se a seguir, entre outros, os casos seguintes:

- segurança nacional (terrorismo, corrupção, narcotráfico, tráfico de armas, fraude fiscal e branqueamento de capitais);
- proteção de menores (pornografia, violência, etc.);
- tráfico de seres humanos, prostituição e violência de género, incluindo publicidade sexista;
- proteção da dignidade humana (incitação ao ódio ou à discriminação racial, de género ou ideológica, respeito pela orientação sexual);
- segurança económica (fraude e burla, pirataria e falsificação, etc.);
- segurança da informação (intrusões informáticas criminosas, aprovisionamento com fins comerciais, evasão concorrencial, manipulação da informação, etc.);
- proteção da intimidade (assédio eletrónico, filtração e utilização de dados pessoais, intervenção em comunicações pessoais, intervenção na geolocalização pessoal, etc.);
- proteção da reputação (difamação, publicidade comparativa ilegítima, etc.);
- propriedade intelectual.

3.5.1. É igualmente necessário levar a cabo uma aproximação conceptual dos «conteúdos ilegais» e dos «conteúdos perigosos» que impeça interpretações tendenciosas dos referidos conceitos.

3.6. Há que prestar especial atenção, pelas suas consequências, à concentração do poder económico de algumas plataformas digitais e também à função de elaboração, tratamento e distribuição dos conteúdos meramente informativos, só aparentemente legais, ou seja, entendidos como os que visam ocultar aspetos ilícitos ou mesmo perigosos.

O mesmo deve valer para tudo o que diga respeito aos megadados e aos benefícios que as plataformas em linha obtêm com a exploração destes dados.

3.7. Além disso, dada a dimensão mundial do problema, há que ponderar a possibilidade de analisar e contemplar iniciativas de cooperação e reciprocidade na matéria de forma otimizada e eficiente, atendendo a princípios como os da informação, possibilidade de escolha, transferência progressiva, segurança, integridade dos dados, acesso e execução.

4. Observações na especialidade

4.1. Em relação ao contexto geral, é oportuno refletir sobre uma revisão da Diretiva sobre o comércio eletrónico, adotada em 2000, assim como da Diretiva Práticas Comerciais Desleais, adotada em 2005, e da Diretiva Publicidade, adotada em 2006. Em especial, importa contemplar os aspetos relativos aos novos modelos económicos emergentes, bem como os demais casos em que não exista uma relação comercial convencional, e, em qualquer dos casos, reforçar o regime de responsabilidade dos conteúdos das plataformas de forma harmonizada em toda a União e colmatar as lacunas na respetiva aplicação, com o objetivo último de reforçar a segurança jurídica e aumentar a confiança das empresas e dos consumidores.

4.1.1. Em todo o caso, deveriam prever-se medidas contra os sítios Web que infrinjam as suas disposições, oferecendo a possibilidade de bloquear o acesso às páginas Web mediante a utilização de procedimentos transparentes e que ofereçam salvaguardas adequadas, com vista a assegurar que a restrição seja necessária e proporcional e que os utilizadores estejam informados do motivo da restrição. Essas salvaguardas devem incluir também a possibilidade de recurso judicial.

4.1.2. Quanto à deteção e à notificação de conteúdos ilegais, a comunicação preconiza que se valorize o facto de os tribunais nacionais e as autoridades nacionais poderem adotar providências cautelares e outras medidas para remover ou bloquear o acesso a conteúdos ilegais. Tal deve ser acompanhado de medidas formuladas nos termos definidos pelo CESE a respeito das medidas previstas no Regulamento relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da legislação de defesa do consumidor ⁽⁴⁾.

4.2. Além disso, seria necessário instituir mecanismos que permitam identificar os responsáveis, assim como procedimentos de reação conducentes à revogação das autorizações prévias e posteriores, bem como as medidas a adotar em cada caso, tendo em conta os antecedentes e as informações pertinentes.

4.3. Poderiam também especificar-se os aspetos relativos à autorização de conteúdos no que diz respeito a notificações prévias. Por exemplo, poderiam elaborar-se listas de plataformas em linha com conteúdos ilegais, assim como listas de plataformas que estejam a desenvolver boas práticas, oficialmente reconhecidas e que contribuam para reforçar a competência em termos de reputação e de confiança na rede.

A inovação favorece o investimento na investigação, o desenvolvimento e a melhoria das competências dos trabalhadores e é fundamental para gerar novas ideias e inovações. A inovação tecnológica deve ser utilizada para os procedimentos de deteção, identificação, remoção e prevenção da reposição dos conteúdos ilegais, tais como o tratamento da informação e a inteligência digital, a utilização de tecnologias de deteção automática e de filtros, mas, em última instância, cabe assegurar que a decisão individual de uma pessoa e a sua atuação respeitaram os direitos fundamentais e os valores democráticos.

Reiterando a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a salvaguarda dos direitos fundamentais e a limitação dos conteúdos ilegais, o CESE salienta que a utilização da atual tecnologia de filtragem automática coloca um ónus desproporcionado sobre a liberdade dos intermediários de exercerem a sua atividade, o direito dos utilizadores finais à liberdade de expressão e o direito à proteção dos dados pessoais. Há que não impor à indústria soluções de formato único, como filtros de recarregamento automático, sem ter em conta as necessidades específicas das PME no setor das TI. As boas práticas atuais no domínio da tecnologia de filtragem automática indicam que é necessário aplicar sistematicamente o princípio da intervenção humana — por tal entenda-se um sistema no qual as decisões contextualizadas definitivas sobre um número menor de casos contestáveis ficam sempre a cargo de seres humanos para diminuir a probabilidade de violação do direito fundamental à liberdade de expressão. Deve ficar claro que a inteligência artificial não pode substituir as decisões tomadas pelos seres humanos com base em apreciações éticas.

4.4. Relativamente às notificações, propõe-se abordar os procedimentos de acreditação de sinalizadores de confiança, e, no que se refere a «garantir a qualidade das notificações», deveria assinalar-se a conveniência de divulgar publicamente as notificações.

4.5. Entre as medidas proativas, a comunicação não contempla uma proposta clara de medidas proativas, preventivas e reeducadoras, que permitam levar a cabo uma série de iniciativas políticas a esse respeito, sendo esta precisão fundamental para a integridade e a eficiência da luta contra os conteúdos digitais ilegais.

4.6. Devem prever-se medidas para os casos em que seja necessário rever as decisões adotadas, de forma a poder revertê-las com soluções de republicação dos conteúdos removidos erroneamente, ou em que existam interesses maliciosos na emissão de determinadas mensagens, sobretudo os sistemas de reclamação extrajudicial, com um código de conduta em que estejam previstas sanções por incumprimento.

O CESE defende a instauração de sistemas eficazes para os procedimentos de reclamação e resolução de litígios, simplificando a forma como as PME e os consumidores podem exercer os seus direitos.

⁽⁴⁾ JO C 34 de 2.2.2017, p. 100.

4.7. Quanto à remoção dos conteúdos ilegais, propõe-se reforçar a eficácia das propostas introduzindo um elemento claramente dissuasivo, como o da divulgação pública das medidas adotadas no âmbito da segurança jurídica correspondente, e que reforçaria também as normas de transparência, condição necessária a uma aplicação eficiente de uma proposta legislativa.

Há que assegurar um elevado nível de proteção entre as plataformas, os consumidores e os restantes operadores económicos. Importa promover a transparência do sistema e a cooperação entre as próprias plataformas, bem como entre estas e as autoridades, a fim de intensificar o combate aos conteúdos ilegais.

4.8. Por último, importa alargar a outros grupos vulneráveis da população adulta as propostas especificamente destinadas ao público infantil que possam ser adaptadas em função da vulnerabilidade desses grupos.

Bruxelas, 14 de março de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
