

666200
1067 12 11 2021

Contributo da ANACOM sobre o Projeto de Lei n.º 473/XIV

Aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital

A ANACOM considera relevante a promoção de uma maior transparência e informação aos cidadãos sobre os seus direitos base na era digital e entende, também, que o acesso a redes e serviços de Internet é essencial para o desenvolvimento das pessoas, do país e para assegurar uma plena participação dos cidadãos nos planos económico e social.

Conforme referido no preâmbulo do projeto de lei, ao longo dos últimos anos ocorreram mudanças históricas e têm vindo a ser tomadas várias medidas, verificando-se, atualmente, a necessidade de promover ações adicionais no sentido de consagrar os princípios da igualdade, universalidade, segurança, qualidade de serviço e transparência, sem prejuízo do que já está estabelecido no quadro regulamentar em vigor, nomeadamente em termos de direitos, liberdades e garantias.

No contexto acima exposto, considera-se, em termos gerais, que é relevante a adoção de iniciativas como a que é levada a cabo com o projeto em análise.

Assinalando que de um ponto de vista de sistematização o encadeamento dos artigos pode ser ajustado em termos que melhorem a sua coerência (p. ex. a privacidade digital é endereçada no artigo 7.º e a geolocalização no artigo 15.º), elencam-se de seguida comentários específicos que visam contribuir para a melhoria do presente projeto de lei e partilhar alguns dados que poderão auxiliar o debate nesta matéria.

– Preâmbulo

No ponto 2 é referido que se aguarda a transposição da «(...) DIRETIVA (UE) 2018/1972 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 11 de dezembro de 2018 que aprovou o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas contendo medidas que visam promover o investimento nas redes de banda larga de elevado débito, adotar uma abordagem mais coerente à escala do mercado interno no respeitante à política e à gestão do espetro de radiofrequências e garantir uma defesa dos consumidores eficaz, condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes no mercado e a

aplicação coerente das regras, além de estabelecer um quadro regulamentar institucional mais eficaz.».

Considera-se que a referência sintética à Diretiva UE 2018/1972, do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (doravante “CECE”) deve ser melhor complementada no que respeita aos pontos que surgem tratados no projeto de lei. Referimo-nos em particular às disposições existentes sobre a disponibilidade e acessibilidade do serviço de acesso à Internet de banda larga, designadamente as disposições que os Estados-Membros devem observar na tomada de medidas nessas duas vertentes e, em casos devidamente fundamentados, conforme explicitado no referido Código, a sua tomada no âmbito do serviço universal (de ora em diante “SU”) de comunicações eletrónicas.

Ainda em relação a este ponto é de notar que o Regulamento (UE) 2015/2120, de 25 de novembro de 2015, estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta e altera a Diretiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas, mas não altera as disposições específicas quanto ao SU, conforme indicia a redação constante do preâmbulo, pelo que se sugere que este aspeto seja melhor formulado.

No ponto 3 do preâmbulo é apresentada informação que pretende retratar a situação do país em termos de digitalidade da economia e da sociedade, sendo feita referência ao DESI e, em particular, aos valores relativamente baixos em percentagem de habitações com acesso à Internet e altos em relação à percentagem de pessoas que nunca utilizaram a Internet. É igualmente feita referência a preços de acesso que geram polémica e à existência de desigualdades na prestação do serviço. Quanto ao retrato do país, é de relevar que a compilação de dados apresentados pelo DESI relacionados com o indicador relativo à conectividade das redes de banda larga não aparenta estar a ser feita de forma harmonizada pelos diferentes países (nomeadamente no que respeita à situação relativa às duplas contagens e ao universo de alojamentos a considerar para o efeito), com prejuízo para uma comparação fidedigna.

No ponto 3 do preâmbulo é também referido que «[o]s *Deputados signatários consideram que não traria valor acrescentado aprovar uma lei de mera compilação das normas que na ordem jurídica portuguesa já consagram direitos digitais, previstos na própria*

Constituição ou constantes de diplomas que transpuseram diretivas europeias.» A este respeito importa referir que o projeto de lei compreende, quer disposições que vertem direitos já estabelecidos noutras sedes, quer novas disposições, considerando-se, numa ótica de transparência e de mais fácil enquadramento que deveria ser promovida uma melhoria a este respeito.

– **Artigo 2.º - Direito de livre acesso em condições de igualdade**

Em relação ao artigo 2.º considera-se importante fazer uma referência à garantia de financiamento das empresas que assegurem o desiderato relativo ao «*Direito de livre acesso em condições de igualdade*», caso tal venha a revelar-se necessário, como, por exemplo, é feito no artigo 90.º do CECE em matéria de financiamento das obrigações de SU. De notar que as questões de financiamento são um tema central da própria Agenda de Túnis, emanada da Cimeira Mundial sobre a Sociedade de Informação das Nações Unidas de 2005, cujas conclusões são afloradas no projeto de Lei em apreço.

No n.º 1 deste artigo é consagrado o direito de livre acesso à Internet, referindo-se no final do mesmo «*(...) sendo garantido em todo o território nacional o acesso à conectividade de qualidade, em banda larga e a preço acessível.*».

Quanto a esta disposição a ANACOM considera ser de sublinhar que o quadro regulamentar europeu não possibilita que sejam fixados preços retalhistas no serviço de acesso à Internet de banda larga, com exceção do que se encontra estabelecido para as obrigações de SU, pelo que o direito à acessibilidade apenas pode ser garantido pelo livre funcionamento do mercado ou quando o mesmo não garante essa acessibilidade pela imposição de obrigações de SU, não se podendo assim, à partida, determinar que o preço de retalho seja acessível.

Sem prejuízo, nota-se que, quanto à acessibilidade de preços, o CECE contempla a possibilidade de intervenção no âmbito do SU para benefício de consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais, incluindo os idosos, os utilizadores finais com deficiência e os consumidores que vivem em áreas rurais ou geograficamente isoladas. Assim, quando os Estados-Membros concluíam que os preços praticados no mercado não permitem que os referidos consumidores contratem e utilizem os serviços e ofertas em causa, devem adotar medidas destinadas a assegurar o acesso e utilização, por aqueles utilizadores, dos referidos serviços.

No que respeita ao n.º 2, que elenca um conjunto de competências incumbidas ao Estado, nota-se:

- **Alínea d)** – é referenciada como competência do Estado em matéria de conectividade reduzir e eliminar as assimetrias regionais «*através da cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada a todo o país*». Considera-se que deveria ser objeto de reflexão se não será excessivo assumir a cobertura integral de Portugal por duas tecnologias distintas. Considera-se que o propósito será o de assegurar a conectividade integral independentemente das tecnologias de suporte, evitando-se a duplicação de investimentos desnecessários e ao mesmo tempo garantindo a variedade de soluções tecnológicas que permitem garantir a conectividade do país.

De qualquer modo, sugere-se a seguinte redação: "Reduzir e eliminar as assimetrias regionais em matéria de conectividade, assegurando a conectividade digital nos territórios de baixa densidade, garantindo a coesão territorial, através da cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada a todo o país e, em particular, nas suas Regiões Autónomas".

- **Alínea e)** – é nesta alínea consagrada a existência de pontos de acesso gratuitos em espaços públicos e a tarifa social de acesso a serviços de Internet.

Considera-se relevante a existência de ponto de acesso gratuitos, notando-se a este respeito a iniciativa WiFi4EU de promoção da conectividade Internet nas comunicações locais e nos espaços públicos e que possibilitou a cerca de 90% dos municípios portugueses (mais precisamente a 277 municípios) a obtenção deste apoio, concretizado na obtenção de um vale de 15 mil euros.

No que respeita à tarifa social de acesso à Internet, medida prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril, que aprova o Plano de Ação para a Transição Digital, a ANACOM tem contribuído para a reflexão da implementação da mesma, nomeadamente em articulação com o Ministério da Transição Digital e o Ministério das Infraestruturas e da Habitação.

Importa neste contexto referir que se desconhece como se articula o proposto nesta sede com o anteprojeto de Decreto-Lei remetido recentemente à ANACOM pelo Secretário de Estado Adjunto das Comunicações, no qual se prevê que, para suportar

a oferta do conjunto mínimo de serviços elencados no anexo V do CECE, caberá a esta Autoridade fixar a largura de banda necessária, bem como os parâmetros mínimos de qualidade, designadamente, de velocidade de *download* e *upload*, tendo em conta, designadamente, as ofertas praticadas no mercado nacional.

A este propósito nota-se, como referido acima, que a tarifa social de acesso à Internet, enquanto medida de acessibilidade tarifária, caso seja implementada no quadro do SU das comunicações eletrónicas, terá necessariamente de ser dirigida a consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais.

- **Alínea g)** – nesta alínea é mencionada a competência do Estado para incentivar medidas e ações que visem, nomeadamente uma melhor acessibilidade. Constituindo a tarifa social de acesso a serviços de Internet referida na alínea e) uma medida de acessibilidade, entende-se que a referência a medidas de acessibilidade deveria ser feita de forma única, numa mesma alínea.

Ainda no n.º 2 do mesmo artigo 2.º, julga-se que haverá condições para ser um pouco mais ambicioso, introduzindo uma disposição sobre o papel da atividade regulatória na promoção das condições regulatórias para a implementação das redes de alta velocidade.

No mesmo número do mesmo artigo, e tendo em conta a interdependência global dos assuntos em apreço, deveria ainda constar uma disposição sobre a importância da participação de Portugal em mecanismos de cooperação internacional para a persecução dos objetivos do presente Projeto de Lei. Por outro lado, a promoção pelo Estado de um contínuo debate nacional envolvendo vários agentes públicos e privados também se afigura como necessária. É de notar que nos parágrafos introdutórios é feita referência à Iniciativa Portuguesa do Fórum da Governação da Internet, que tem precisamente como propósito estimular esse debate.

– **Artigo 3.º - Liberdade de expressão e direito à informação e opinião**

No n.º 1 deste artigo é afirmado o direito à liberdade de expressão e o direito à informação e opinião. Uma vez que esses direitos são depois de certo modo balizados pelo disposto no n.º 3 e no n.º 2 do artigo 6.º, considera-se que este número deveria de algum modo incluir essa referência.

Adicionalmente, considera-se que os direitos previstos no n.º 3 do artigo 3.º devem ser aplicáveis aos utilizadores de plataformas digitais em geral, e não apenas aos «*utilizadores de plataformas de comunicação digital e de redes sociais*» incluindo, por exemplo, plataformas de vídeo. Ainda a respeito da mesma disposição, considera-se que as medidas públicas de proteção previstas podem ser estendidas a outros ataques à liberdade de expressão e ao direito à informação, além dos mencionadas, como é o caso da desinformação.

– **Artigo 4.º - Garantia do acesso e uso**

No n.º 1 deste artigo, «*[é] proibida a interrupção intencional de acesso à Internet, seja parcial ou total, ou a limitação da informação que nela possa ser disseminada, salvo nos casos previstos na presente lei ou nos casos em que exista uma decisão judicial nesse sentido.*» A este respeito, importa salientar que a garantia de acesso e uso da Internet já se encontra prevista no âmbito do Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015, que estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta. Em concreto, no primeiro parágrafo do n.º 3 do seu artigo 3.º, o supramencionado regulamento determina que «*[o]s prestadores de serviços de acesso à Internet tratam equitativamente todo o tráfego, ao prestarem serviços de acesso à Internet, sem discriminações, restrições ou interferências, e independentemente do emissor e do recetor, do conteúdo acedido ou distribuído, das aplicações ou serviços utilizados ou prestados, ou do equipamento terminal utilizado.*» De notar ainda que eventuais exceções à regra apenas poderão ocorrer «*na medida do necessário, e apenas durante o tempo necessário*», nas situações previstas no parágrafo 3 do n.º 3 do artigo 3.º do referido regulamento. Face ao exposto, a ANACOM considera que a disposição proposta seja clarificada e, eventualmente, articulada com o artigo 9.º do mesmo Projeto de Lei.

No que respeita ao n.º 2 deste artigo, o mesmo dispõe que a ANACOM determina anualmente as velocidades mínimas de acesso à Internet que os operadores devem assegurar em todas as partes do território nacional. Considera-se que esta redação carece de melhoria pois, a menos que esteja em causa a definição do que deve ser entendido como o serviço adequado de acesso à Internet de banda larga no contexto do SU, poderá constituir um impedimento da oferta de serviços de Internet com velocidade inferior à fixada pela ANACOM. Acresce que esta regra poderá também ser interpretada

como possibilitando a fixação de velocidades mínimas de banda larga distintas por zonas geográficas e, eventualmente, por operadores, que se crê não ser o propósito. Entende-se que o objetivo pretendido é fixar um mínimo que deve ser assegurado com o serviço adequado de acesso à Internet em banda larga no quadro do SU, garantindo-o a todos os cidadãos independentemente do local onde residem.

De notar em termos de oferta que existem diferenças nas velocidades disponibilizadas nas várias zonas geográficas, as quais derivam das diferentes tecnologias utilizadas para acesso à Internet e das respetivas opções de investimento efetuadas pelo mercado.

Sobre esta matéria importa notar o disposto no artigo 22.º em matéria de levantamentos geográficos sobre a implantação de redes e nos artigos 84.º a 86.º, todos do CECE, que preveem, quanto ao SU das comunicações eletrónicas, (i) o conhecimento detalhado da disponibilidade das redes de banda larga em todo o território e (ii) o direito ao serviço adequado de acesso à Internet, o qual deve ter uma largura de banda definida por referência a um conjunto mínimo de serviços (listados no anexo V do Código) que permita aos consumidores a plena participação social e económica na sociedade, cabendo ao Estado-Membro decidir quanto à adoção de medidas destinadas a garantir a disponibilidade e a acessibilidade dos referidos serviços através do SU.

Para a definição do serviço adequado de acesso à Internet de banda larga, designadamente a definição do débito, deve atender-se ainda às condições nacionais e à largura de banda mínima de que desfruta a maioria dos consumidores no país e ter em conta o relatório do BEREC sobre as melhores práticas dos Estados-Membros adotada na definição desse serviço¹.

Em face do descrito, a ANACOM considera que o relevante será garantir que a informação sobre a cobertura do país em termos de redes de banda larga com uma desagregação o mais fina possível esteja disponível e de fácil acesso, sendo que a determinação de oferta de velocidades mínimas de acesso à Internet apenas deverá ser imposta quando se verificar ao nível do SU de comunicações eletrónicas a necessidade de suprir alguma deficiência por parte da oferta do mercado na disponibilização de

¹ Documento disponível em https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9289-berec-report-on-member-states-best-practices-to-support-the-defining-of-adequate-broadband-internet-access-service-ias.

conetividade com banda larga mínima definida para o conjunto mínimo de serviços elencados no Anexo V do CECE.

De notar ainda que a definição de uma velocidade mínima, determinada no contexto do SU, não implica necessariamente a universalidade da medida, podendo ser definidos critérios de elegibilidade que limitem o âmbito da aplicação da medida, atendendo a que a mesma não será necessária para as zonas onde o mercado disponibiliza a velocidade mínima ou velocidades superiores.

Sem prejuízo do exposto em matéria de SU, importa ainda salientar que, ao abrigo do Regulamento (UE) 2015/2120, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, «*as autoridades reguladoras nacionais podem impor requisitos relativos às características técnicas, requisitos de qualidade mínima do serviço e outras medidas adequadas e necessárias a um ou mais prestadores de serviços de comunicações eletrónicas ao público, incluindo prestadores de serviços de acesso à Internet.*» (cfr. n.º 1 do artigo 5.º do referido regulamento). Os requisitos mínimos de qualidade do serviço deverão ser definidos «*se tal for necessário para assegurar o cumprimento das disposições do presente regulamento relativas à garantia do acesso à Internet aberta, ou para prevenir a degradação da qualidade geral dos serviços de acesso à Internet para os utilizadores finais. Nessa perspetiva, as autoridades reguladoras nacionais deverão ter plenamente em linha de conta as orientações relevantes do ORECE.*» (cfr. considerando 19 do referido regulamento). Na especificação de velocidades mínimas para o serviço de acesso à Internet deverá ser tida ainda em linha de conta a tecnologia de suporte associada ao serviço, uma vez que, para as redes móveis, apenas poderão ser definidas velocidades estimadas.

Nas condições descritas, considera-se que a transposição do CECE para o ordenamento jurídico nacional e o Regulamento (UE) 2015/2120, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que é aplicável diretamente em Portugal, tratam devidamente esta matéria respeitando as condições definidas a nível da UE, pelo que se

considera mais ajustado neste número efetuar uma referência ou remissão para esta legislação.

– **Artigo 5.º - Direito à proteção contra a desinformação**

No n.º 4 deste artigo é prevista a atribuição de selos de qualidade, notando-se que em termos práticos a implementação desta medida poderá não ser muito fácil e as consequências da sua aplicação poderão dar azo a discriminação indevida. A título de exemplo, refira-se que a existência de um número elevadíssimo de *sites*, por si só, prejudica a sua implementação e pode dar origem, por não ser plausível a existência de capacidade para proceder de forma célere à avaliação e atribuição do referido selo de qualidade a todos os *sites* elegíveis para o efeito, a uma discriminação indevida (prejudicando *sites*/órgãos por não terem selo de qualidade por ainda não o terem recebido e não por não o merecerem).

– **Artigo 9.º - Direito à neutralidade da Internet**

O n.º 1 deste artigo faz corretamente remissão para o Regulamento (UE) 2015/2120, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015. De notar, todavia, que o referido regulamento consagra princípios que vão além do princípio subjacente à neutralidade da rede, ao estabelecer medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta, pelo que se considera que o direito a que se refere o presente artigo deve corresponder ao «*direito à Internet aberta*» e não ao «*direito à neutralidade da rede*».

No n.º 2 é mencionado o direito de ação popular digital, contra quem infrinja o número anterior, considerando-se que este direito poderá ser extensível a violações de outros direitos considerados no presente projeto de lei, sugerindo-se assim uma revisão. De notar ainda, especificamente quanto ao direito à Internet aberta que o incumprimento do Regulamento 2015/2120 é cominado com contraordenações.

– **Artigo 10.º - Direito à literacia digital e à educação através da Internet**

No artigo 10.º, referente à literacia digital, poder-se-ia mencionar o incentivo de uma cultura de segurança, uma vez que a segurança on-line começa pelo comportamento dos próprios utilizadores.

– **Artigo 12.º - Direito ao esquecimento**

No n.º 3 deste artigo é consagrado o direito à eliminação pelos titulares de dados fornecidos a redes sociais ou serviços da sociedade de informação similares que lhes digam respeito e se tenham tornado obsoletos ou inexatos, mediante formulário digital simples, e em prazo razoável. Embora não especificamente aplicável aos motores de pesquisa, mas ainda assim aplicável genericamente aos mesmos, o direito ao esquecimento já se encontra previsto no artigo 17.º do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, o qual é de aplicação direta em Portugal. De acordo com o referido artigo, «[o] titular tem o direito de obter do responsável pelo tratamento o apagamento dos seus dados pessoais, sem demora injustificada, e este tem a obrigação de apagar os dados pessoais, sem demora injustificada», nas circunstâncias previstas no seu n.º 1. Considera-se, por isso, relevante fazer referência ao supramencionado regulamento e alinhar aos procedimentos já existentes.

– **Artigo 13.º - Direitos em plataformas digitais**

Neste artigo sobre plataformas digitais, poderia ser pertinente a introdução de articulado que salvaguardasse alguns princípios adicionais, nomeadamente: 1) portabilidade de dados; 2) utilização dos dados dos utilizadores exclusivamente para os fins por estes autorizados; 3) proibição de utilização de dados por entidades terceiras, sem conhecimento dos utilizadores.

– **Artigo 14.º - Direito à cibersegurança**

No n.º 2 do presente artigo é elencado um conjunto de ameaças à segurança no ciberespaço, englobando entre outras «qualquer outra forma de manipulação de software, computador, rede ou sítio na Internet». Alerta-se, a este respeito, que potenciais ameaças não se cingem a computadores, podendo abranger qualquer equipamento que permita acesso à Internet, pelo que se considera relevante acautelar também estas situações.

– **Artigo 15.º - Direito à proteção contra a geolocalização abusiva**

No n.º 1 deste artigo, encontra-se previsto o direito à proteção contra a recolha e tratamento de informação sobre a localização quando efetuada uma chamada. Sugere-