# Postulaty Rządu RP ws. Aktu o Usługach Cyfrowych (DSA)

Działania UE na rzecz pogłębienia jednolitego rynku usług cyfrowych, które zwiększą suwerenność i konkurencyjność cyfrową Europy pozostają sprawą priorytetową i jednym z najważniejszych wyzwań. Konieczne jest wyeliminowanie barier utrudniających jego prawidłowe działanie poprzez dostosowanie istniejących rozwiązań prawnych, wyeliminowanie luk oraz spójne stosowanie przyjętych zasad w UE, a także ich promowanie wobec podmiotów z państw trzecich, których działalność dotyczy rynku UE.

## Rewizja Dyrektywy o handlu elektronicznym

* Dyrektywa o handlu elektronicznym[[1]](#footnote-1) stanowiła przełomowy krok w budowie jednolitego rynku cyfrowego. Dlatego Rząd RP uważa, że prace nad nowym instrumentem legislacyjnym powinny **czerpać z dorobku orzecznictwa i przeglądu doświadczeń wynikających z 20 lat funkcjonowania Dyrektywy.**
* W szczególności Rząd RP silnie postuluje zachowanie zasad, które legły u podstaw istnienia i funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego: **zasady państwa pochodzenia (art. 3 dyrektywy); zasady wyłączenia odpowiedzialności pośredników internetowych (art. 12 dyrektywy), oraz braku ogólnego obowiązku monitorowania treści (art.15 dyrektywy).**
* Natomiast nadszedł czas, aby dokonać **przeglądu zapisów dotyczących usuwania nielegalnych treści z Internetu i moderowania treści przez pośredników internetowych***.* W tym świetle wyrażamy nasze poparcie dla działań, które:
* zapewnią większą pewność prawa, w tym dla pośredników internetowych, i zapobiegną fragmentacji rynku wewnętrznego;
* przyczynią się do ochrony praw podstawowych użytkowników Internetu i do zwiększenia bezpieczeństwa w sieci;
* wprowadzą skuteczny nadzór nad rynkiem, w odniesieniu do moderacji treści przez pośredników.
* Należy oczywiście zachować **proporcjonalność w nakładaniu obciążeń regulacyjnych** i zadbać o to, by tworzone przepisy nie tworzyły barier wejścia na rynek dla nowych podmiotów. Takie podejście powinno być zasadą przy projektowaniu regulacji DSA. Proporcjonalność powinna uwzględniać **zasięg danego podmiotu** tj. jak duży krąg odbiorców korzysta z usług danej platformy i stopień narażenia platformy na nielegalne treści.
* Ustalając obowiązki i działania w odniesieniu do treści nielegalnych należy uwzględnić możliwości techniczne działania danego podmiotu. Z tego względu **należy inaczej traktować w tym kontekście dostawców chmury obliczeniowej i systemu nazw domen** (*ang. Domain Name System -* DNS), którzy nie mają dostępu do treści ani wpływu na to co, i jak, wyświetlają użytkownikom platformy.
* Istotną częścią prac nad DSA powinno być **wprowadzenie jednolitych mechanizmów powiadamiania o nielegalnych treściach i ich usuwania** **w całej UE** (ang. *notice-and-action*). Obecnie różne platformy stosują w tym zakresie odmienne procedury i praktyki, co w efekcie nie służy ochronie użytkowników oraz nie sprzyja budowie jednolitego rynku cyfrowego. Dlatego uważamy, że w ramach zharmonizowanego systemu zgłaszania i usuwania nielegalnych treści spełnione powinny zostać następujące warunki:
* określone zostaną **jasne procedury i rozsądne ramy czasowe** dla każdego etapu procedury;
* stworzone zostaną **przejrzyste i przyjazne dla użytkowników mechanizmy** umożliwiające zgłaszanie lub sygnalizowanie pośrednikowi treści i dóbr nielegalnych;
* stworzone zostaną **przejrzyste i przyjazne dla pośredników mechanizmy działania** w odniesieniu do nielegalnych treści;
* ustanowione zostaną **zabezpieczenia przed niewłaściwym zachowaniem** użytkowników, którzy systematycznie, wielokrotnie oraz w złej wierze zgłaszają treści jako nielegalne bezpodstawnie;
* nałożony zostanie na pośredników internetowych **obowiązek weryfikacji zgłoszonych treści**, oraz udzielenia w rozsądnym terminie zgłaszającemu, oraz dostawcy treści odpowiedzi, wraz z uzasadnieniem, dlaczego podjęto decyzję o blokadzie, bądź pozostawieniu danej treści;
* zapewnione zostaną **procedury odwoławcze** od decyzji w sprawie moderacji przez pośrednika.
* **Doprecyzowania wymaga także jakie elementy powinny znaleźć się w zgłoszeniu nielegalnych treści.** W szczególności wiarygodna wiadomość powinna zawierać wymóg precyzyjnego wskazania treści, której zgłoszenie dotyczy. Powinno się w niej także znaleźć uzasadnienie wskazujące na istnienie naruszenia prawa, oraz jeżeli wiadomość dotyczy naruszenia prawa określonego podmiotu – wskazanie tego podmiotu.
* Według Rządu RP **zasada ograniczonej odpowiedzialności pośredników internetowych (wyjątków od odpowiedzialności) powinna zostać utrzymana**. Warunkiem zwolnienia pośrednika z odpowiedzialności powinien być: brak wiedzy o bezprawnym charakterze treści, oraz usunięcie lub uniemożliwienie dostępu do treści przez pośrednika, w momencie, gdy dowiedział się on o ich bezprawnym charakterze. Jednocześnie akt prawny o usługach cyfrowych powinien ustanowić kary dla dostawców usług, którzy uporczywie nie reagują odpowiednio na powiadomienia o niezgodnych z prawem treściach.
* Należy **zrezygnować z nieprzystającego do obecnych realiów wymogu bierności pośrednika wobec treści, jako przesłanki korzystania przez niego ze zwolnienia z odpowiedzialności za treści użytkowników**. W obecnych warunkach rynku cyfrowego pewien stopień aktywności wobec treści jest nieodłącznym elementem świadczenia usług.
* Nowe rozwiązania powinny pogodzić pro-aktywność platform w wyszukiwaniu i usuwaniu nielegalnych treści, z jednoczesną ich ochroną przed przypisywaniem im automatycznej odpowiedzialności za treści umieszczane w ramach ich serwisów przez strony trzecie. **Dlatego Rząd RP popiera wprowadzenie tzw. klauzuli Dobrego Samarytanina.**
* W naszej opinii równie istotne jak szybkie i efektywne usuwanie nielegalnych materiałów z Internetu jest **wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałających nieuzasadnionemu usuwaniu lub blokowaniu treści**. Platformy powinny oferować swoim użytkownikom proste mechanizmy umożliwiające zakwestionowanie decyzji o usunięciu treści, które oni umieścili, a w przypadku braku porozumienia w tym zakresie, sprawa powinna być rozpatrzona przez sąd. Oferowane powinny być także pozasądowe mechanizmy rozstrzygania sporów.
* Rząd RP opowiada się **za utrzymaniem zakazu ogólnego obowiązku monitorowania treści**. Jednocześnie uważamy, iż należy zapewnić **nadzór nad systemem moderowania treści**. Potrzebna jest proporcjonalność w przypadku stosowania narzędzi automatycznie filtrujących treści, aby nie stały się narzędziem cenzury oddanej w ręce prywatnych firm. Wymagany jest także nadzór człowieka nad zautomatyzowanymi systemami kontroli treści, mając na uwadze ich niedoskonałości.
* Proponujemy, aby elementem wzmacniającym przejrzystość platform w zakresie moderowania przez nie treści był **obowiązek sprawozdawczości w zakresie podejmowanych czynności zarządzania treściami na żądanie organu nadzoru lub regulatora**. Takie sprawozdania powinny być wystandaryzowane i dotyczyć wyłącznie platform cyfrowych istotnych systemowo. Powinny one wynikać z potrzeby monitorowania obowiązków nałożonych na platformy w ramach nowej legislacji (np. sprawność działania w ramach procedury usuwania nielegalnych treści, czy też informacje o stosowaniu algorytmów wspomagających w procesie moderowania treści). Natomiast sprawozdawczość małych i poczatkujących platform cyfrowych powinna mieć, charakter fakultatywny i być traktowana jako forma dobrych praktyk. Przedkładanie takich szczegółowych sprawozdań mogłoby bowiem stanowić nadmierne obciążenie dla tych podmiotów. W kontekście przejrzystości można rozważyć okresowy *Scoreboard Platform*, który służyłby monitorowaniu rynku w tym obszarze.
* Użytkownicy portali społecznościowych powinni mieć również realną możliwość przenoszenia swoich danych osobowych do innych dostawców i usług, zgodnie z uprawnieniem przyznanym przez rozporządzenie ogólne o ochronie danych osobowych, oraz zgodnie z zasadą, że użytkownik powinien mieć kontrolę nad własnymi danymi osobowymi.
* Ważne jest także skuteczne zapobieganie i zwalczanie cyberprzestępczości, co wymaga **współpracy organów egzekwowania prawa z sektorem prywatnym**, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich gwarancji w zakresie praw podstawowych, w szczególności takich jak wolność wypowiedzi i prawo do informacji. Dlatego Rząd RP popiera działania idące w kierunku usprawniania współpracy między platformami internetowymi, a właściwymi organami w państwach członkowskich, a także do zapewnienia ściślejszej współpracy transgranicznej między samymi państwami. Zgłoszenia kierowane ze strony organów państwa zajmujących się egzekwowaniem prawa powinny być traktowane przez platformy priorytetowo.
* Przepisy DSA powinny zawierać postanowienia dotyczące **ogólnych zasad i przejrzystości reklamy**. Rozważenia wymagają m.in.:
* zasady współpracy dużych platform w zakresie aktywnego monitorowania reklamy na ich stronach;
* zapewnienie przejrzystości i/lub ewentualnych ograniczeń dotyczących preferencyjnego traktowania, wykorzystania algorytmów;
* ewentualne ograniczenia dotyczące skali profilowania konsumentów w kontekście ich prawa do prywatności;
* możliwości wyrażenia braku zgody konsumenta na otrzymywanie reklam profilowanych.
* Rząd RP stoi na stanowisku, iż **nowymi regulacjami powinny zostać objęte podmioty z państw trzecich, które kierują swoje usługi i towary do konsumentów w UE.** Należy bowiem zachować konkurencyjność podmiotów z UE i zadbać o równe reguły gry dla wszystkich przedsiębiorców. Jednocześnie oprócz rozszerzenia zakresu terytorialnego przepisów unijnych konieczne jest **przyjęcie efektywnych środków egzekwowania** tych przepisów, oraz sankcjonowania ewentualnych naruszeń, w tym wobec podmiotów z państw trzecich.
* Rząd RP proponuje przyjąć **hybrydowy model nadzoru regulacyjnego**, przewidujący zarówno ustanowienie regulatorów krajowych, jak i unijnych. Przyszłe zadania regulatora powinny się koncentrować na błędach systemowych związanych z polityką moderacji treści przez pośredników internetowych. Należy zwrócić szczególną uwagę na usługi świadczone transgranicznie, oraz na duże platformy prowadzące działalność w skali globalnej.

### Dodatkowe elementy stanowiska Rządu RP:

* *Dyrektywa o handlu elektronicznym i wprowadzone w niej zasady przyczyniły się, i wciąż przyczyniają się, do rozwoju usług internetowych i nowych modeli biznesowych. Stąd jej pozytywna ocena ze strony Rządu RP i postulat utrzymania głównych zasad, które są w niej zawarte także w ramach aktu prawnego o usługach cyfrowych. O tym, że zasady te są wciąż aktualne świadczy fakt, że Dyrektywa o handlu elektronicznym, pomimo szybkiej dynamiki zmian w świecie cyfrowym, ma już 20 lat. Dlatego* ***prowadząc prace nad nową regulacją powinniśmy zadbać, aby projektowane przepisy były, jak obecna Dyrektywa, neutralne technologicznie****, tak by zapewnić odpowiednią elastyczność w sytuacji szybkiej dynamiki zmian obserwowanej w sektorze cyfrowym, przy jednoczesnym* ***zapewnieniu spójności DSA z innymi regulacjami UE dotyczącymi usług cyfrowych****.*
* *Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że* ***Internet nie jest taki sam jak kiedyś tj. w momencie przyjęcia Dyrektywy.*** *Skala korzystania z usług cyfrowych, modele biznesowe i różnorodność oferowanych usług zmieniły się znacząco. Do tego państwa członkowskie przyjęły zróżnicowane podejścia do implementacji Dyrektywy, co negatywnie oddziałuje na świadczenie usług cyfrowych w całej UE. Ponadto z biegiem czasu w części państw, jak i w ramach UE, przyjęte zostały dodatkowe przepisy, regulujące pewne kategorii treści. Pojawiła się mozaika przepisów unijnych i krajowych, co nie sprzyja w należytym egzekwowaniu prawa i utrudnia rozwój mniejszych podmiotów. To uzasadnia prace nad nowym aktem prawnym o usługach cyfrowych i* ***stworzenie jasnych, przejrzystych i systemowych regulacji wzmacniających jednolity rynek cyfrowy****.*
* *W prezentowanym stanowisku Rząd RP przyjął* ***ostrożne podejście w nakładaniu zbyt dużej odpowiedzialności prawnej za treści na pośredników internetowych****. Zbyt restrykcyjne przepisy to groźba ograniczania prawa do wolności wypowiedzi i dostępu do informacji, oraz ryzyko nałożenia dużych obciążeń finansowo-organizacyjnych dla firm. Restrykcyjnym regulacjom łatwiej będzie przy tym sprostać dużym platformom, niż małym, funkcjonującym lokalnie pośrednikom, którzy nie mają takich możliwości finansowych i technologicznych, jak korporacje działające na rynkach globalnych. Dlatego, jak wskazujemy w stanowisku,* ***należy zachować proporcjonalność w przyjmowanych przepisach****.*
* *Mając jednak na uwadze zasadę państwa pochodzenia,* ***nadzór nad przestrzeganiem przepisów powinien uwzględniać udział regulatorów krajowych****. Za ustanowieniem właściwych organów na szczeblu krajowym przemawia przede wszystkich możliwość ich szybszej reakcji, oraz znajomość specyfiki regionalnej. W tym aspekcie, mając na uwadze konieczność zapewnienia jednolitości stosowania reguł w ramach jednolitego rynku,* ***należy jednak zapewnić koordynację ich działań, jak również rozważyć powołanie organu na szczeblu unijnym.*** *Stąd postulat hybrydowego modelu nadzoru regulacyjnego.*
* *W ramach budowania systemu współpracy przy zwalczaniu nielegalnych treści, na który wskazuje się w stanowisku rządu, jest także miejsce na* ***zaangażowanie w proces zgłaszania nielegalnych treści tzw. zaufanych podmiotów sygnalizujących (ang. trusted flaggers)****. Większa wiarygodność zgłoszeń dokonywanych przez takie wyspecjalizowane podmioty redukowałaby czas potrzebny na ich weryfikację. To sprzyjałoby szybszemu usuwaniu nielegalnej treści. Ważny jest przy tym dobór odpowiednich norm jakości, jakie powinny spełnić zaufane podmioty sygnalizujące, tak aby zapewnić ich profesjonalizm i niezależność. Ważne jest także, aby podmioty te miały odpowiednie zasoby i wiedzę na temat uwarunkowań istniejących w danym państwie członkowskim. Warto także podkreślić, że niezależnie od roli zaufanych podmiotów sygnalizujących, w przypadku sporu ostateczną decyzję co do legalności treści powinien podejmować sąd.*
* *Rząd RP popiera utrzymanie braku ogólnego obowiązku monitorowania treści. Nie powinno to jednak wykluczać dobrowolnej aktywności platform cyfrowych w tym zakresie. Rozpatrując tę kwestię zwracamy jednak uwagę, na następujące elementy:*
* ***aktywniejsza rola platform nie powinna się przerodzić w nałożenie na nie obowiązku ciągłego monitorowania działalności użytkowników sieci****, ponieważ może to w efekcie prowadzić do cenzury i naruszeń prywatności,*
* ***mechanizmy automatycznego wykrywania treści nie są w 100 proc. skuteczne****, np. tam gdzie ważny jest kontekst wypowiedzi i z tego względu nie można na nich polegać bez należytej kontroli ludzkiej,*
* *z uwagi na* ***koszty wdrożenia i utrzymania takich mechanizmów*** *nie można uznać ich za standard dostępny dla wszystkich podmiotów,*
* *potrzebna jest rozliczalność (wytłumaczalność) decyzji podjętych przez algorytmy i transparentność ich stosowania.*
* *Dla Rządu RP istotną kwestią jest* ***zapewnienie efektywnego prawa użytkowników do odwołania się od decyzji*** *platformy o zablokowaniu lub usunięciu treści, które on umieścili. Platformy powinny także jasno komunikować* ***użytkownikom jakie treści są niedopuszczalne w ramach świadczonych przez nich usług*** *oraz jasno przedstawiać dokonywane zmiany w regulaminie. Poprawiona powinna także zostać responsywność platform w kontaktach z użytkownikami, w tym także dokładniejsze uzasadnienie podejmowanych decyzji związanych z moderowaniem treści. W tym kontekście Minister Cyfryzacji zawarł w 2018 r. porozumienie z przedstawicielami Facebooka, na podstawie którego użytkownicy Facebooka w Polsce uzyskali możliwość weryfikacji odmowy dotyczącej odwołania od decyzji o blokadzie konta, lub treści na ich profilu. Rozwiązanie to działa – do dnia 27 lipca 2020 r. zostało odblokowanych 613 treści i profili na portalu. Dlatego Rząd RP popiera podejście dające użytkownikom szanse na dodatkowe mechanizmy weryfikujące decyzje w zakresie moderowania treści przez platformy na poziomie europejskim.*

## Regulacja Ex ante dla systemowo ważnych platform

* Rząd RP stoi na stanowisku, iż w celu zabezpieczenia konkurencji w sektorze cyfrowym instytucje unijne powinny podejmować **zarówno działania w ramach polityki konkurencji, jak i komplementarne inicjatywy regulacyjne**. Regulacja typu ex ante uzupełniałaby przepisy prawa ochrony konkurencji, działając równolegle lub wyprzedzająco.
* Rząd RP podziela pogląd o konieczności rozpoczęcia prac legislacyjnych nad propozycją **rozporządzenia skierowanego do podmiotów o znaczeniu systemowym** oraz postuluje wprowadzenie ram regulacyjnych, określających **szczególne obowiązki tych podmiotów.**
* Dostrzegając konieczność nałożenia dodatkowych obowiązków na podmioty o znaczeniu systemowym, Rząd RP opowiada się za **wypracowaniem precyzyjnej definicji legalnej platform o znaczeniu systemowym** na użytek stosowania wobec nich nowych regulacji ex ante. Wypracowana definicja powinna brać pod uwagę obowiązujące prawo unijne, w tym przepisy prawa podatkowego. Postulujemy, aby projektowana definicja platform o znaczeniu systemowym była spójna również z już przyjętą definicją w Rozporządzeniu Platform2Business[[2]](#footnote-2)[2] i uwzględniła wykładnię tego aktu. Rozważenia może wymagać ewent. zmiana / doprecyzowanie definicji platform w Rozporządzeniu. Ponadto, należy unikać w niej kryteriów krajowych (country-specific criteria), które mogą przekształcić się w bariery w handlu na Jednolitym Rynku, utrudnić transgraniczny rozwój europejskich startupów i skalowanie działalności przez lokalnych liderów.
* Definicja takich platform **powinna być oparta przede wszystkim na trzech obligatoryjnych kryteriach gospodarczych/ekonomicznych:** 
  + **transgraniczność** – przykładowo: kryterium oparte o liczbę użytkowników w danym kraju, kryterium reklamy kierowanej do użytkowników w innym kraju lub kryterium oferowania usług w języku danego kraju;
  + **kryterium obrotowe** – proponowana jestwartość progowa rocznego obrotu grupy kapitałowej na poziomie 50 mln euro z tytułu świadczenia usług cyfrowych na terenie UE oraz 750 mln euro z tytułu świadczenia usług cyfrowych lub świadczenia usług w ogóle na całym świecie;
  + **liczba użytkowników -** 2 mln użytkowników w UE w danym roku.
* **Łączne spełnienie co najmniej dwóch warunków spośród wyżej wskazanych, w tym warunku transgraniczności, automatycznie decydowałoby o uznaniu danego podmiotu za platformę o znaczeniu systemowym** i byłoby jednoznaczne z nałożeniem obowiązków *ex ante*.
* Poza ścisłymi kryteriami ekonomicznymi postulujemy **zastosowanie kryterium dyskrecjonalnego dotyczącego pozycji danej platformy na rynku unijnym** (w tym rola koniecznego partnera biznesowego), które uwzględniałoby w szczególności:
* kontrolę regulatora nad platformami, które nie spełniają kryteriów obligatoryjnych gospodarczych, a tym samym nie zostały zakwalifikowane jako podmioty o znaczeniu systemowym.
* **Nowe ramy prawne mogłyby obejmować**:
* **ogólne obowiązki i zakazy** stosowane wobec wszystkich platform o znaczeniu systemowym np. katalog zakazanych praktyk;
* **konkretne obowiązki i zakazy** stosowane w danej sytuacji wobec indywidualnego adresata.
* **W zakresie szczegółowych obowiązków** podmiotów o znaczeniu systemowym Rząd RP proponuje:
* zobowiązać podmioty do traktowania **usług innych przedsiębiorców** oferowanych za ich pośrednictwem w sposób niedyskryminacyjny;
* zobowiązać duże podmioty do szerszego **udostępniania danych** będących w ich posiadaniu małym podmiotom;
* wzmocnienie wymogów **transparentności** (m.in transparencja algorytmów, czytelność, zrozumiałość i stabilność regulaminów);
* wzmocnienie wymogu **responsywności** (kontakt z użytkownikiem) **i procedur odwoławczych** od decyzji dot. np. usunięcia konta lub zablokowania użytkownika;
* wprowadzenie **interoperacyjności** by sprzyjać rozwojowi konkurencji.
* Takiego rodzaju podejście bierze pod uwagę niejednorodność sposobów działania platform o znaczeniu systemowym (możliwość stosowania indywidualnych środków „dopasowanych” do danej sytuacji), a także pozwala uniknąć nieproporcjonalnie wysokich kosztów postępowań wobec podmiotów rynkowych (wprowadzenie ogólnych ram i obowiązków).
* W zakresie tworzenia **czarnej listy zakazanych praktyk**, Rząd RP stoi na stanowisku, iż nie może ona być zbyt szeroka (powinna dotyczyć stosowanych przez platformy systemowe praktyk, które mają istotny negatywny wpływ na dużą skalę na rynek lub użytkowników). Wskazujemy również na potrzebę przeprowadzenia przez Komisję Europejską pogłębionego badania i podjęcia dyskusji z państwami członkowskimi w sprawie ustalenia takiej listy, która powinna się ograniczać do najistotniejszych przypadków.
* W opinii Rządu RP należy w ramach UE wzmocnić nadzór nad platformami o znaczeniu systemowym, tak aby zapewnić możliwość skuteczniejszej egzekucji przepisów. Jednocześnie zgadzamy się kierunkowo z potrzebą kompleksowego dostosowania prawa konkurencji do wyzwań ery cyfrowej, co dotyczy również systemu instytucjonalnego. W wyniku tych zmian platformy systemowo istotne i ich działania powinny zostać objęte szczególnym nadzorem.
* Można rozważyć powołanie organu doradczego na poziomie UE, który skupiałby właściwe krajowe organy i opiniował planowane rozwiązania regulacyjne na poziomie UE. Takie podejście zapewniłoby zachowanie zasady subsydiarności i harmonizacji prawa w UE.
* W zakresie sankcji nakładanych na podmioty o znaczeniu systemowym, uważamy iż powinny one być nakładane dopiero jeżeli podmiot wskazany, na który nałożone byłyby stosowane obowiązki regulacyjne, nie wywiązywałby się z nich. **Katalog sankcji powinien** umożliwiać ich dostosowanie do okoliczności mających zastosowanie w poszczególnych przypadkach/ stosownie do danej sytuacji. Konieczne jest także stworzenie katalogu środków zabezpieczających, które uniemożliwiłyby stosowanie określonej praktyki przez platformę o znaczeniu systemowym do momentu rozstrzygnięcia ws. jej zakazanego charakteru , tak by uniknąć ewentualnego pogorszenia sytuacji konkurencji. Wymiar s**ankcji o charakterze prewencyjnym i zaradczym powinien być również odpowiednio dolegliwy pod względem ekonomicznym (finansowym) oraz behawioralnym**.
* Ponadto, stosowanie środków o charakterze strukturalnym w przypadku najbardziej rażących naruszeń polegających na stosowaniu nierównego dostępu do rynku nie powinno być wykluczone z góry.
* Odnośnie do wprowadzenia **nowego narzędzia w obszarze polityki konkurencji** (ang. *New Competition Tool),* Rząd RP jest zdania, iż nowy instrument powinien pomóc w uregulowaniu sytuacji na rynkach dysfunkcyjnych, na których występuje m.in.: wysoki stopień koncentracji, wysokie bariery wejścia, lock-in konsumentów, brak dostępu do danych lub możliwości ich zgromadzenia; zbyt duża transparentność poprzez wykorzystywanie algorytmów np. do ustalania cen.

### Dodatkowe elementy stanowiska Rządu RP:

* *Platformy cyfrowe ułatwiają wejście na rynek nowych przedsiębiorstw, umożliwiając im dostęp do dużej bazy klientów, a klientom transparentny wybór pomiędzy firmami oferującymi podobne produkty. Ze względu na tę cechę* ***duże platformy należy uznać za czynnik wspierający rozwój oraz internacjonalizację polskich przedsiębiorstw****.*
* ***Jednocześnie platformy internetowe stały się nie tylko dostawcami „okna wystawowego” dla innych podmiotów, ale graczami konkurującymi w wielu sektorach gospodarki cyfrowej****. Sposób, w jaki wykorzystują swoją siłę rynkową może im pozwalać na utrwalanie pozycji dominującej i rodzić szereg problemów, uzasadniających dalszą analizę czasem wykraczającą poza zakres stosowania prawa konkurencji, w określonych przypadkach.*
* *Obecnie istniejące przepisy prawa ochrony konkurencji (w szczególności art. 102 TFUE) nie odpowiadają wyzwaniom stawianym przez specyfikę obszaru. Prawo ochrony konkurencji, z natury ex post, nie jest w stanie skutecznie zapobiec nieuczciwym praktykom platform posiadającym zdolność blokowania dostępu nowym, innowacyjnym przedsięwzięciom. W szczególności, postępowania z zakresu ochrony konkurencji trwają latami, a wyrządzona konsumentom, klientom biznesowym, a także społeczeństwu szkoda jest często nieodwracalna.*
* *Aby wzmocnić pozycję użytkowników prowadzących biznes w oparciu o platformy cyfrowe, przyjęto Rozporządzenie Platforms2Business. Stanowi ono linię bazową dla relacji pomiędzy platformami, a MŚP. Jednakże wymaga ono rozwinięcia i dlatego* ***Polska podkreśla konieczność identyfikacji platform o znaczeniu systemowym (głównych platform cyfrowych), które powinny podlegać szczególnej kontroli (ang. scrutiny).***
* ***Rząd RP zwraca uwagę na podwójną rolę niektórych platform, czyli sytuację, w której operator, z jednej strony świadczy usługi pośrednictwa internetowego w ramach platformy, a z drugiej strony konkuruje z własnymi sprzedawcami na tej platformie.*** *Istnieje w związku z tym obawa dotycząca promowania własnej działalności sprzedażowej, kosztem działalności sprzedażowej niezależnych sprzedawców, co w konsekwencji pośrednio może także szkodzić konsumentom (np. może ograniczać to możliwość wyboru, czy też ograniczać innowacyjność).*
* *Nieuczciwe praktyki rynkowe platform mających charakter systemowy mogą obejmować w szczególności uprzywilejowanie własnych usług względem usług konkurentów (wyświetlanie, pozycjonowanie, preinstalacja etc.), uprzywilejowanie usług partnerów biznesowych, blokadę dostępu do kluczowych treści i technologii konkurentom, nieuczciwe warunki korzystania z usług wobec konkurentów, nieuczciwe wykorzystywanie danych użytkowników końcowych, brak transparentności lub brak interoperacyjności z usługami konkurentów. Negatywne skutki takich praktyk to m.in.: ograniczenie nowych innowacyjnych rozwiązań, ograniczenie wprowadzania nowych technologii i modeli biznesowych, ograniczenie wyboru użytkownika końcowego, praktyki naruszające prawa użytkownika końcowego, a także kontrola i selekcja wyświetlanych informacji przez największe platformy.*
* ***Ustanowienie w ramach UE skutecznego mechanizmu nadzoru nad platformami cyfrowymi w zakresie regulacji ex-ante, będzie gwarantem jednolitego podejścia w stosowaniu przepisów prawa i efektywnej egzekucji przepisów.*** *W naszej ocenie to znacząco ograniczy nakładanie dodatkowych obciążeń administracyjnych na państwa członkowskie.*
* ***Efektywność nadzoru jest kluczowym elementem w utrzymaniu wprowadzanych zmian.*** *W tym zakresie należy wymienić w szczególności obowiązki regulowanych podmiotów udzielania regulatorowi informacji, kompetencje obserwacji i prowadzenia postępowań inspekcyjnych, rozwiązywanie sporów. Zbieranie danych umożliwiłoby skuteczne pełnienie funkcji strażnika obowiązków ex ante, natomiast kompetencje nakładania kar odpowiednią ich egzekucję.*

## Dezinformacja

* Rząd RP wskazuje, że **kwestie ograniczania rozpowszechniania dezinformacji wymagają kompleksowego i przemyślanego działania oraz powinny być rozpatrywane w ramach i równolegle do prac nad pakietem działań w ramach aktu prawnego o usługach cyfrowych**, uznając je za ważny krok w dyskusji nad potrzebą ograniczenia rozprzestrzeniania tych zjawisk w mediach elektronicznych.
* Rząd RP oczekuje, zgodnie z zapowiedziami Komisji, pogłębionej dyskusji na ten temat również w kontekście rewizji Kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji i wypracowania Europejskiego Planu Działania na Rzecz Demokracji (EDAP).
* Rząd RP uważa, idąc za rozwiązaniami zaproponowanymi w „*ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice”[[3]](#footnote-3)* z maja 2020 r, że docelowo odpowiednim mechanizmem wspierającym platformy w tym zakresie powinna być **współregulacja**. **Powinna być ona oparta na obowiązku współpracy platform internetowych z krajowymi organami, oraz wbudowanym mechanizmem przewidującym rozliczność platform z zaproponowanych rozwiązań po upływie określonego czasu. System oparty na współregulacji powinien podlegać okresowemu przeglądowi oraz aktualizacji**, zaś w przypadku stwierdzenia braku postępów w walce z treściami szkodliwymi, należy rozważyć możliwość zastosowania konwencjonalnej regulacji.
* Rząd RP podkreśla potrzebę rozróżnienia w prawie pojęcia **treści nielegalnych** (np. terrorystycznych czy pedofilskich), **od pojęcia treści legalnych, ale szkodliwych, w tym dezinformacji.** Interpretacja treści szkodliwych powinna uwzględniać takie czynniki jak skala, zasięg i szkodliwość poszczególnych zjawisk, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa publicznego, czy też ochrony istotnych interesów państwa.
* Działania UE i Państw Członkowskich powinny być ukierunkowane na dalsze wzmocnienie **współpracy platform internetowych z organami państwowymi**, w celu zidentyfikowania przypadków rozpowszechniania, zarówno treści nielegalnych, jak i legalnych, ale szkodliwych (w tym dezinformacji) i zbadania możliwości przeciwdziałania ich rozpowszechnianiu.
* Rząd RP popiera propozycje wspomagania się w zakresie weryfikacji wiarygodności informacji tzw. **podmiotami weryfikującymi fakty**, pod warunkiem jednak, że zostanie zapewniona ich niezależność i wysokie standardy. **Polska z uwagą przygląda się i chce uczestniczyć w tworzeniu niezależnej europejskiej sieci podmiotów weryfikujących fakty** w ramach Europejskiego Obserwatorium Mediów Elektronicznych – EDMO.
* **Warto w tym kontekście przeanalizować również problem zwalczania dezinformacji z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, zwłaszcza sztucznej inteligencji, pod względem transparentności i obiektywności stosowanych rozwiązań** (np. kryteriów wykorzystywanych przez algorytmy, czy jakości danych wykorzystywanych w procesach uczenia maszynowego). W przypadku wykorzystywania automatycznych systemów filtrowania treści, **niezbędnym warunkiem jest nadzór ludzki nad decyzjami podejmowanymi przez takie systemy.**
* **Rząd RP pozytywnie odnosi się do potrzeby zapewnienia bezpiecznych i odpornych procesów wyborczych.** Wynika to z dotychczasowych europejskich doświadczeń przypadków manipulacji opinią publiczną i prób wpłynięcia na wynik procesów wyborczych w ostatnim czasie. Próby manipulacji wyborów za pomocą dezinformacji są wyjątkowo dużym zagrożeniem dla procesów demokratycznych i mogą prowadzić do poddania procesu podejmowania decyzji obcym strefom wpływów oraz osłabienia suwerenności państwa. Należy tutaj podkreślić, że narzędzia walki z dezinformacją nie powinny dotyczyć jedynie sfery wyborów, ale obejmować całość życia politycznego, gospodarczego i społecznego.
* Ogromną rolę w przeciwdziałaniu rozpowszechnianiu dezinformacji pełnią dziennikarze, dlatego też w opinii Rządu RP priorytetowo należy również traktować **potrzebę wsparcia wysokiej jakości dziennikarstwa**, m.in. poprzez tworzenie programów wsparcia dziennikarstwa obywatelskiego w Internecie.
* **Rząd RP traktuje wspieranie edukacji, krytycznego myślenia i umiejętności korzystania z mediów, jako najskuteczniejszą metodę walki z rozpowszechnianiem dezinformacji.** Dezinformacja jest problemem ze względu na dużą siłę oddziaływania i atrakcyjność dla odbiorców. Dlatego kluczowe jest wspieranie działań edukacyjnych na rzecz budowania odporności społecznej, rozwijania kompetencji cyfrowych i medialnych wśród społeczeństwa, zwłaszcza wśród uczniów oraz kształtowanie umiejętności i nawyku krytycznego myślenia.

### Dodatkowe elementy stanowiska Rządu RP:

* *Rozprzestrzenianie dezinformacji jest coraz bardziej dostrzeganym problemem również w Polsce – pokazują to odczucia respondentów biorących udział w badaniach[[4]](#footnote-4) dotyczących tego zjawiska.*
* ***Rząd polski dostrzega zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem dezinformacji, będącej jednym z najszybciej rozwijających się narzędzi działań hybrydowych****. Z punktu widzenia funkcjonowania państwa rozpowszechnianie dezinformacji podważa zaufanie do mediów, instytucji państwowych i kluczowych organizacji międzynarodowych, jak UE i NATO, narusza prawo do rzetelnej informacji, zakłóca mechanizmy demokratyczne, a w skrajnych przypadkach może doprowadzić do niepokojów społecznych, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i destabilizacji państwa. W tym kontekście* ***szczególnie niebezpieczna jest dezinformacja pochodząca od państw trzecich i podmiotów niepaństwowych*** *obliczona na konkretne cele geostrategiczne zagrażające bezpieczeństwu narodowemu i regionalnemu. Z tego względu przeciwdziałanie dezinformacji stanowi jeden z elementów strategii bezpieczeństwa państwa.*
* ***Rząd RP opowiada się za zwiększeniem przejrzystości w zakresie pochodzenia, sposobów tworzenia, finansowania, rozpowszechniania i ukierunkowywania informacji. Powinno to ułatwić odbiorcom ocenę treści w Internecie. Może także sprzyjać ujawnieniu ewentualnych prób manipulacji opinią publiczną****, np. poprzez wykorzystywanie przez państwa trzecie i podmioty niepaństwowe platform społecznościowych do sterowania dyskursem publicznym w celu ingerencji w sprawy wewnętrzne w danym państwie i doprowadzenia do destabilizacji społecznej, politycznej i/lub gospodarczej. Takie działania powinny wykrywać platformy, a oceniać i interpretować państwa.*
* *Rząd RP zauważa równocześnie, że platformy internetowe, pomimo funkcjonującego od 2018 r. dobrowolnego „Kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji”[[5]](#footnote-5) nie były skłonne podejmować wystarczających działań na rzecz zwiększenia przejrzystości w zakresie reklamy politycznej, usuwania nielegalnych lub szkodliwych treści, w tym ograniczania zjawiska dezinformacji.* ***Nie sprawdził się w pełni model samoregulacji*** *który zakładał, że dominujące platformy internetowe jednocześnie same określą problemy wygenerowane przez ich model biznesowy i zaproponują ich rozwiązanie.* ***Dlatego postulat współregulacji jako modelu działania w odniesieniu do przeciwdziałania zjawisku dezinformacji w Internecie.***

## \*\*\*

Podsumowując, **prace nad pakietem działań w ramach aktu prawnego o usługach cyfrowych powinny zmierzać do uregulowania kluczowych spraw i odpowiedzi na najważniejsze wyzwania rynku usług cyfrowych.** Założeniem powinno być dążenie, aby pakiet DSA był **rozwiązaniem przyszłościowymi nie podlegał częstym zmianom**. Prace nad nim powinny zostać zakończone w tej kadencji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Projektowane przepisy powinny być neutralne technologicznie, tak by zapewnić odpowiednią elastyczność w sytuacji szybkiej dynamiki zmian obserwowanej w sektorze cyfrowym.

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/05/ERGA-2019-report-published-2020-LQ.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. Badanie Eurobarometru 2018: [Fake news and disinformation online](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/%20surveyky/2183) [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454> [↑](#footnote-ref-5)