
Warszawa, 19 stycznia 2024 r.

Pan
Krzysztof Gawkowski
Wicepremier
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji publicznych opublikowane 5 stycznia 2024 r. na stronie Ministerstwa Cyfryzacji pragnę przekazać stanowisko Fundacji Instrat w sprawie zaproponowanych przez Ministerstwo założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw wdrażającej Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Akt o usługach cyfrowych; DSA). Jesteśmy przekonani, że transparentność procesu legislacyjnego i angażowanie strony społecznej, m.in. organizacji pozarządowych, w opracowywanie krajowych rozwiązań dla Aktu o usługach cyfrowych jest kluczowe dla zapewnienia reprezentacji interesów różnych środowisk i legitymizacji działań w obszarze wdrażania i egzekwowania przepisów DSA. Dlatego z uznaniem patrzymy na prowadzenie przez Ministerstwo otwartego dialogu oraz budowanie kultury współpracy z trzecim sektorem.

Rekomendacje Fundacji Instrat

Jak wskazano w dokumencie przekazanym do konsultacji, kluczową dla skuteczności DSA kwestią pozostającą do uregulowania na poziomie krajowym jest wyznaczenie organu pełniącego funkcję koordynatora do spraw usług cyfrowych (*digital services coordinator*; DSC). To właśnie współpraca tego organu z koordynatorami innych państw członkowskich, a także z Komisją Europejską, będzie decydująca dla skuteczności i spójności funkcjonowania regulacji, wpływając na to, w jakim stopniu zapewni ona efektywną ochronę praw użytkowników online.

Zgodnie z proponowanymi przez Ministerstwo założeniami, rolę koordynatora ds. usług cyfrowych pełnić ma Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE), a część obowiązków związanych ze stosowaniem Aktu będzie wykonywana przez właściwe organy, tj. Prezesa UKE i Prezesa Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK). Zważywszy na fakt, iż w wielu państwach członkowskich to właśnie organy działające w dziedzinie usług telekomunikacyjnych, telekomunikacji elektronicznej czy ochrony konkurencji zostały wyznaczone do pełnienia funkcji koordynatorów ds. usług cyfrowych, wybór Ministerstwa nie powinien dziwić.

Równocześnie pragniemy zwrócić uwagę na istotne kwestie, które, niezależnie od instytucji wybranej do pełnienia roli koordynatora, będą miały znaczący wpływ na skuteczność Aktu o usługach cyfrowych. O tych aspektach mówiliśmy już w marcu ubiegłego roku, gdy wraz z 14 innymi organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w sprawy cyfrowe i prawa użytkownika w sieci, przygotowaliśmy list otwarty do państw członkowskich Unii Europejskiej. Analizując kontekst wdrażania DSA w poszczególnych krajach, wspólnie sformułowaliśmy uniwersalne rekomendacje, które naszym zdaniem powinny być uwzględnione podczas implementacji DSA w ramach porządków krajowych.

Zbliżając się do momentu wdrożenia DSA w Polsce, Fundacja Instrat pragnie przypomnieć kluczowe postulaty związane z tworzeniem fundamentów dla skutecznego stosowania Aktu oraz uzupełnić rekomendacje o dodatkowe wątki, które mogą mieć znaczenie dla niezakłóconego funkcjonowania organów, którym powierzono zadanie nadzorowania i egzekwowania przestrzegania zasad rozporządzenia.

1. Wyposażenie koordynatora ds. usług cyfrowych w odpowiednie środki techniczne, osobowe i finansowe

Rola koordynatora obejmować będzie nie tylko zadania związane z współpracą krajowych organów regulacyjnych oraz komunikacją z Komisją Europejską i Europejską Radą ds. Usług Cyfrowych. Zadaniem DSC będzie także nadzorowanie prawidłowego stosowania DSA i rozpatrywanie skarg użytkowników, których prawa zostały ograniczone bądź naruszone. Oznacza to, że wybrane instytucje, aby być w stanie dobrze rozpoznawać sprawy, będą musiały posiadać wysokie kompetencje w obszarach takich, jak: analiza danych, prawo nowych technologii, prawa człowieka, socjologia, psychologia, projektowanie doświadczenia użytkownika (UX), reklama cyfrowa, badania i rozwój technologii, a także w innych kwestiach pozwalających chociażby na certyfikację podmiotów ds. pozasądowego rozstrzygnięcia sporów czy zaufanych podmiotów sygnalizujących (tzw. *trusted flaggers*).

Mamy wątpliwości, co do tego, czy aktualnie wyznaczone podmioty dysponują wyżej wskazanymi kompetencjami i zasobami. Z tego względu zalecamy ustanowienie ścisłej współpracy między UAE

i UOKiK a jednostkami mającymi doświadczenie w analizie danych i zjawisk zachodzących w przestrzeni cyfrowej. Dostrzegamy tutaj potencjalną rolę NASK, który na wzór francuskiego ośrodka PEReN, specjalizującego się w ekonomii danych oraz ekspertyzie dotyczącej działania platform, mógłby wspierać koordynatora w podejmowaniu decyzji mających na względzie dobro użytkowników sieci. Wierzymy, że tego typu partnerstwa działać będą na rzecz lepszego i bardziej wszechstronnego rozumienia regulacji, a także pozwolą budować potencjał organów powołanych na gruncie DSA poprzez przepływ talentów i wiedzy pomiędzy instytucjami. W kontekście dynamicznie postępującej digitalizacji, administracja publiczna powinna mieć dostęp do wysoko wykwalifikowanych specjalistów, którzy obejmą kluczowe stanowiska w organach, takich jak DSC, aby te mogły właściwie wykonywać swoje zadania.

Istotną kwestią jest także finansowanie DSC, które stanowi wyzwanie dla wielu państw członkowskich. Jednak zagwarantowanie, że organy te będą dysponować odpowiednim budżetem jest kluczowe. Bez wystarczających środków niemożliwe będzie dostarczenie odpowiednich środków technicznych oraz zatrudnianie wysoko wyspecjalizowanej kadry, a co za tym idzie sprawne funkcjonowanie organu.

2. Zapewnienie niezależności politycznej koordynatora ds. usług cyfrowych

Niezależność koordynatora ds. usług cyfrowych odgrywa kluczową rolę w zagwarantowaniu, że przepisy Aktu o usługach cyfrowych - tak ważne w kontekście zwalczania nielegalnych treści, dezinformacji, oraz manipulacyjnych reklam - będą skuteczne w odniesieniu do wszystkich podmiotów, niezależnie od ich interesów czy przynależności politycznej. W świetle licznych kryzysów wywołanych łamaniem przepisów konstytucji i naruszaniem praw człowieka w Polsce, to zastrzeżenie wydaje się niezmiernie istotne. Dlatego pragniemy podkreślić, jak ważne jest skonstruowanie otoczenia instytucjonalnego DSA w taki sposób, aby zarówno koordynator, jak i organy właściwe, podejmowały obiektywne decyzje, działały bezstronnie i nie były narażone na nadmierny wpływ polityków, przedstawicieli biznesu czy innych grup interesu.

Mając na uwadze wcześniejsze zarzuty Komisji Europejskiej co do niezależności Prezesa UKE oraz wątpliwości w zakresie procedury jego powołania i odwoływania, ważne jest wprowadzenie mechanizmów, które zapewnią bezstronność urzędu i zbudują pełne zaufanie do koordynatora. Obejmuje to, między innymi, konieczność zagwarantowania, że procedura powołania osoby przewodniczącej takiemu organowi jest transparentna i rzeczywiście demokratyczna, a ponadto, że Prezes powoływany jest na określoną kadencję, bez możliwości odwołania go bez uzasadnienia. Jesteśmy również zdania, że organy nadrzędne w stosunku do UKE nie powinny ingerować w

formalny bądź nieformalny sposób w realizowanie kompetencji Prezesa UKE, a jakikolwiek wpływ tych organów na aktywność koordynatora powinien mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, z poszanowaniem przepisów prawa. Aby dodatkowo wzmocnić zaufanie społeczeństwa do DSC, rekomendujemy także wprowadzenie wymogu przygotowywania regularnych sprawozdań z działalności organu oraz publikowania ich na oficjalnej stronie internetowej koordynatora, tak aby dostęp do nich miała zarówno władza, jak i społeczeństwo i organizacje działające na jego rzecz.

3. Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych ekspertów

Jak już zostało wskazane, osiągnięcie jednego z kluczowych celów DSA (jakim jest ochrona praw podstawowych w sieci) w znacznym stopniu zależeć będzie od niezależności koordynatora i dogłębnego zrozumienia nowej regulacji przez wyznaczone organy. Mając na uwadze priorytet nadany przez regulację kwestiom praw człowieka, uzasadniona wydaje się także konieczność zaangażowania w prace DSC think-tanków oraz niezależnych ekspertów działających w obszarze gospodarki cyfrowej. W związku z powyższym zalecamy więc, aby w kompozycji nowego organu znalazły się rady doradcze, w których skład wchodziłoby reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego zaangażowani w sprawy cyfrowe i walkę na rzecz przestrzegania praw podstawowych w sieci. Podmioty te miałyby możliwość przedstawiania DSC zaleceń opartych na dobrze zbadanych przypadkach oraz reprezentowania osób, których prawa zostały naruszone na platformach. Co więcej, oprócz dostarczania specjalistycznej wiedzy, ciała doradcze mogłyby pełnić funkcję dodatkowej warstwy nadzoru nad DSC, zwiększając tym samym wiarygodność i zaufanie do koordynatora.

Z wyrazami szacunku,

Blanka Wawrzyniak,

Kierowniczka Programu Badawczego Gospodarki Cyfrowej w Fundacji Instrat