

Jan Czarnocki, Jan Szyszko

Wprowadzenie

Analiza omawia założenia aktów prawnych składających się na program tworzenia Jednolitego Rynku Cyfrowego¹ UE. Tekst ma na celu nakreślenie ogólnego obrazu europejskiej cyfrowej ofensywy, a także zarysowanie związanych z nimi kwestii istotnych z perspektywy Polski. Przez ostatnie sześć miesięcy Komisja Europejska (KE) opublikowała projekty czterech istotnych pakietów regulacyjnych, które wcześniej zapowiedziała w Europejskiej strategii w zakresie danych² i Białej księdze o AI³ - to rozporządzenie o zarządzaniu danymi⁴, akt o usługach cyfrowych⁵, akt o rynkach cyfrowych⁶ i o europejskim podejściu do sztucznej inteligencji⁷. Po wejściu w życie cały pakiet stworzy europejską przestrzeń dzielenia się danymi i ujednotwili zasady nadzoru nad treściami w sieci w państwach członkowskich. Ustanowi zasady dla uczciwej konkurencji w sieci i wdroży procesy dla rozwoju systemów sztucznej inteligencji zgodne z Kartą praw podstawowych.

Z polskiej perspektywy kluczowe jest aktywne uczestnictwo w tworzeniu i wdrażaniu tego pakietu, a także utrzymanie jego głównej linii politycznej. Ta obecnie rysuje się wokół ochrony unijnych konsumentów i interesów europejskich przedsiębiorstw cyfrowych. Z kolei na osłabieniu zawartych w nim rozwiązań zależy pozaunijnym gigantom technologicznym. Proponowane rozwiązania znacząco uderzają bowiem w ich dominującą pozycję na rynku ograniczając dozwolone działania, a w konsekwencji zyski takich firm jak Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft (GAFAM)

¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai>

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_pl

³ https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_pl

⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-european-data-governance-data-governance-act>

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-single-market-digital-services-digital>

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en

⁷ <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/items/709090>

Rozporządzenie w sprawie zarządzania danymi:

Rozporządzenie ustanawia ramy regulacyjne udostępniania i korzystania z danych w sektorze publicznym. Jego celem jest usprawnienie przepływu dobrowolnie udostępnionych danych między instytucjami i państwami członkowskimi do celów pożytku publicznego. Skorzystają na nim instytucje publiczne i prywatne przedsiębiorstwa działające m. in. w ochronie zdrowia, na rzecz ochrony środowiska, w sektorze edukacji, czy na rzecz poprawienia mobilności mieszkańców UE. Dane przed nadużyciami ma ochronić system zaufanych pośredników, którzy będą decydować o udostępnieniu informacji instytucjom czy firmom. Będą mogli też analizować i przetwarzać zanonimizowane dane i sprzedawać tę ekspertyzę - nie będą jednak mogli wykorzystywać danych do żadnych innych celów biznesowych. Całość procesu nadzorować będzie nowopowołany organ na szczeblu unijnym.

Strategicznym celem rozporządzenia jest ułatwienie przepływu danych w celach pożytku publicznego przy jednoczesnej ochronie prywatności obywateli. Uregulowanie zaufanych pośredników stwarza też przestrzeń do rozwoju przedsiębiorstw, które w przyszłości mogą stać się konkurencją dla platform z USA i Chin. Celem KE jest powstanie alternatyw i konkurencji dla dużych platform z USA i z Chin, zwłaszcza w sektorze B2B i w przemyśle.

Akty o usługach i rynkach cyfrowych:

Celem tego legislacyjnego tandemu jest wprowadzenie zasad i wartości europejskich na rynek cyfrowy, w szczególności w stosunku do właścicieli platform cyfrowych (np. Facebook, Twitter). Akt o usługach ureguluje formy odpowiedzialności dostawców usług cyfrowych za treści pojawiające się na ich platformach. Dotyczy to treści klasyfikowanych m. in. jako mowa nienawiści, dezinformacje czy treści dyskryminujące. Proponowane przepisy zobowiązują właścicieli platform do monitorowania treści na nich udostępnianych pod kątem treści nielegalnych i raportowanie ich do odpowiednich władz. Przewidziane kary za niestosowanie się do tego obowiązku niemal na pewno zmuszą właścicieli platform do usunięcia treści nielegalnych. Jednocześnie nowe prawo zobowiązuje właścicieli platform do kontrolowania treści na nich zgodnie z transparentnym regulaminem usługi, ograniczając dyskrecyjną władzę platform w moderowaniu treści, jak teraz dzieje się np. na Facebooku, gdzie treść może zostać dyskrecyjnie usunięta, a użytkownik zablokowany, za niestosowanie się do arbitralnie określanych „standardów społeczności”. W ten sposób akt o usługach ma szansę znacząco ograniczyć samowładną władzę platform nad tym, które treści mogą się na nich znajdować, a które nie. Właściciele platform staną się w końcu bardziej odpowiedzialni za nielegalne treści znajdujące się na ich serwisach.

Z kolei akt o rynkach ma na celu regulacje i zakaz zachowań monopolistycznych i naruszających uczciwą konkurencją, które są charakterystyczne dla obecnego rynku platform cyfrowych. To ruch celujący w rozbicie monopolu GAFAM, które ze względu na dominującą pozycję pełnią rolę strażników bram dostępu do rynku. Udaje się im to dzięki efektowi sieci. O sukcesie na rynku cyfrowym decyduje dostęp do danych użytkowników. Hegemoni zbierają i wykorzystują dane między należącymi do nich serwisami, dzięki czemu posiadane przez nich informacje o użytkownikach są najdokładniejsze i pozwalają najlepiej profilować ich usługi.

Proponowane zmiany mają umożliwić mniejszym podmiotom konkurencję z hegemonami. Regulacja wprowadza katalog zakazów i nakazów dotyczących wykorzystania przez właścicieli platform danych tworzonych przez innych przedsiębiorców, którzy korzystają z ich usług. Na przykład projekt aktu nakłada na operatorów platform obowiązek udostępniania przedsiębiorcom takich danych. Zmusi to hegemonów do dzielenia się informacjami z konkurencją. Projekt umożliwia też tworzenie jednego konta dla wszystkich platform jednej firmy, ułatwiając tym samym korzystanie z nich (np. oznaczałoby to jedno konto do korzystania z Instagrama, Facebooka i WhatsAppa). Całość zmian zredefiniuje zasady konkurencji na rynku. Przedsiębiorstwa mają zacząć rywalizować na jakość usług, a nie na ilość zebranych danych.

Europejskie podejście do sztucznej inteligencji

Ostatnim dotychczasowym projektem w materii cyfrowej jest projekt rozporządzenia o europejskim podejściu do sztucznej inteligencji. Rozporządzenie stworzy ramy prawne dla systemów sztucznej inteligencji o wysokim ryzyku dla praw podstawowych w tym prywatności, godności człowieka, prawa do zgromadzeń, czy wolności słowa. Cel ten zamierza osiągnąć dzięki wprowadzeniu systemu procedur zgodności z prawem (*compliance* i *due dilligence*) przed i po wprowadzeniu danego systemu sztucznej inteligencji na unijny rynek. Jednocześnie europejskie podejście odgórnie wykluczy wykorzystywanie niektórych rozwiązań uznanych za naruszające prawa podstawowe. Będzie to dotyczyć odległego rozpoznania biometrycznego, takich jak rozpoznawanie twarzy, czy systemu punktów społecznych. Oba rozwiązania są znane z Chin, gdzie sztuczna inteligencja w coraz większym stopniu monitoruje postawę obywateli, a od jej oceny zależy późniejszy dostęp ludzi do usług czy produktów. Rozporządzenie o europejskim podejściu mogą stać się pierwszymi na świecie ramami prawnymi dla etycznego rozwoju systemów sztucznej inteligencji. Priorytetowe potraktowanie dobrostanu społeczeństwa przy rozwoju sztucznej inteligencji było dotychczas bez precedensu. Europa w ten sposób ma szansę wyznaczyć globalny standard w tej dziedzinie.

Zmiany w Jednolitym Rynku Cyfrowym, a interes Polski

W trakcie negocjacji poszczególnych części pakietu w UE polski rząd i organizacje sektorowe powinny w pierwszej kolejności zadbać o utrzymanie wycelowania ostrza reform w kierunku dużych graczy o ustabilizowanej pozycji rynkowej. Z krajowej perspektywy ważne jest też dopilnowanie, by nowe obciążenia administracyjne były jak najmniejsze dla małych i średnich firm. Odpowiedzialność za monitorowanie i przestrzeganie nowych zasad powinna spadać na nowe urzędy unijne, instytucje krajowe i największe przedsiębiorstwa.

Realizacja tych celów wymaga aktywnego zaangażowania rządu w negocjacje w Radzie Unii, potrzebny jest też dialog rządu z polskimi organizacjami sektorowymi i wzmocnienie ich głosu w Brukseli. Skoordynowanie działań z podmiotami pozarządowymi w kraju, ale również z innymi państwami członkowskimi w Radzie pozwoli skutecznie oprzeć się lobbyngowi hegemonów.

Należy też już zacząć myśleć nad metodą wdrażania nowych przepisów po ich wejściu w życie za kilka lat. Nałożą one nowe obowiązki przede wszystkim na Urząd Ochrony Danych Osobowych (UODO), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) i na urzędników rządowych odpowiedzialnych za cyfryzację (obecnie działających w Kancelarii Premiera). Dotychczas urzędnicy rządowi wykazują się największym zaangażowaniem w prace nad sztuczną inteligencją, o czym świadczy przygotowanie "Polityki rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce" w 2020 r. Z drugiej strony niepokojąca jest dotychczasowa działalność UODO, który nie wypełnia roli aktywnego i odpowiedzialnego strażnika prywatności oraz ochrony danych.

Tworzenie jednolitego rynku cyfrowego nałoży na te instytucje nowe obowiązki. Do ich realizacji niemal na pewno potrzebne będzie zwiększenie personelu tych instytucji, przeszkolenie kadr i zwiększenie ich finansowania. W szczególności dotyczy to UOKiKu, który stanie się głównym podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie aktu o rynkach cyfrowych. Słusznym krokiem byłoby również ponowne utworzenie Ministerstwa Cyfryzacji.

Podsumowanie

Prawo publiczne określa rynki, na których wymieniane są towary i usługi. Europejska ofensywa cyfrowa jest w tym kontekście szansą dla polskich przedsiębiorców i pracowników. Wejście w życie pakietu w zaproponowanej formie zakończy pionierski okres rynku cyfrowego w UE, ukróci też zakres dominacji go przez pozaunijnych gigantów, w szczególności firm GAFAM. Do tego jest jednak wciąż daleka droga. Zapowiadane zmiany najprawdopodobniej zaczną wchodzić w życie w latach 2024-2026. Do tego czasu potrwać negocjacje na temat szczegółowych zapisów pakietu w ramach trilogu (PE, KE, Rada Unii) i zewnętrznych interesariuszy. W ich trakcie przedsiębiorstwa GAFAM postawią za cel osłabienie rozwiązań zagrażających ich pozycji rynkowej.

By temu zapobiec potrzebny jest silne zaangażowanie państw członkowskich w obronę propozycji, a także koordynacja działań na szczeblu politycznym z sektorowymi organizacjami biznesowymi i konsumentami.

Oslabienie rynkowych monopolistów leży we wspólnym, europejskim interesie. W Polsce trudno w tej chwili jednoznacznie wskazać na firmy, które mogłyby zaistnieć na rynku cyfrowym w skali europejskiej od razu po wprowadzeniu tych zmian. Proponowane wyrównanie reguł gry w sektorze daje jednak szansę na taki rozwój w przyszłości. Wzmacnia przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa, na których opiera się krajowa gospodarka. Zmiany są też w interesie polskich użytkowników sieci, gwarantują bowiem lepszą ochronę praw podstawowych i większą kontrolę nad udostępnianymi danymi.