

System ochrony praw człowieka pierwszej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych

**redakcja naukowa
Jerzy Jaskiernia
Kamil Spryszak**

RECENZENT

dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ

REDAKTOR PROWADZĄCY

Paweł Jaroniak

REDAKTOR TECHNICZNY

Ryszard Kurasz

KOREKTA

Zespół

PROJEKT OKŁADKI

Krzysztof Galus

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie, drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło

Toruń 2023

ISBN 978-83-8180-720-3

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel. 56 664 22 35, e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek, ul. Lubicka 44, 87–100 Toruń
tel. 56 664 22 35, e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl
Drukarnia, ul. Warszawska 54, 87–148 Łysomice

Kompatybilność rozwiązań legislacyjnych dotyczących dezinformacji na temat epidemii COVID-19 proponowanych na poziomie europejskim i krajowym w Polsce²

1. Wprowadzenie

Oficjalnie pandemia COVID-19 pochłonęła dotychczas w skali globalnej życie ponad 6,2 mln osób³. Rozprzestrzenianiu wirusa SARS-CoV-2 od samego początku towarzyszy wirus dezinformacji. Zjawisko to, choć w różnych formach znane od dawna⁴, w wyniku rozwoju elektronicznych środków społecznego komunikowania stanowi realne zagrożenie nie tylko dla jakości komunikacji społecznej, ale także dla konkretnych, chronionych prawem wartości. Ma charakter ogólnościowy i – jak dotąd – nie znaleziono dla niego rozwiązania⁵. Dezinformacja w sposób szczególny dotyka przekazów na temat epidemii COVID-19. Na gruncie prawa dezinformację dotyczącą epidemii COVID-19 należy lokować w obszarze przysługującej każdemu wolności wypowiedzi. Rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych jest zjawiskiem negatywnym społecznie, którego zwalczanie rodzi konkretne wyzwania w kontekście roli i znaczenia wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym. Jednocześnie sama dezinformacja postrzegana jest jako poważne zagrożenie demokracji.

¹ Dr – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Nauk Prawnych, lidia.jaskula@kul.pl, ORCID: 0000-0003-3619-5826.

² Stan prawny na dzień: 19.04.2022 r.

³ Liczba ofiar śmiertelnych COVID-19 z dn. 19.04.2022 r. to 6 201 364.

⁴ Por. R.L. Weaver, *Fake News (& Deep Fakes) and Democratic Discourse*, „Journal of Technology Law & Policy” 2019, nr 1, s. 39–40; U. Fink, I. Gillich, *Fake News As A Challenge For Journalistic Standards In Modern Democracy*, „University of Louisville Law Review” 2020, vol. 58, nr 2, s. 265–266.

⁵ Por. D. García-Marín, *Infodemia global. Desórdenes informativos, narrativas fake y fact-checking en la crisis de la Covid-19*, „El Profesional de la Información” 2020, nr 4, s. 2; J.A. Pérez-Dasilva, K. Meso-Ayerdi, T. Mendiguren-Galdospín, *Fake news y coronavirus: detección de los principales actores y tendencias a través del análisis de las conversaciones en Twitter*, „El Profesional de la Información” 2020, vol. 29, nr 3, s. 1–22.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie poziomu kompatybilności rozwiązań legislacyjnych dotyczących dezinformacji na temat epidemii COVID-19 proponowanych na poziomie europejskim i krajowym w Polsce. Główny problem artykułu został sformułowany w pytaniu „Czy rozwiązania legislacyjne dotyczące dezinformacji na temat epidemii COVID-19, proponowane na poziomie europejskim i krajowym w Polsce, są kompatybilne?”. W związku z tak postawionym problemem teza artykułu została sformułowana w sposób następujący: Rozwiązania legislacyjne dotyczące dezinformacji na temat epidemii COVID-19 proponowane na poziomie europejskim i krajowym w Polsce są kompatybilne w ograniczonym zakresie. Rozstrzygnięcie postawionego problemu i zweryfikowanie postawionej tezy ułatwi sformułowanie pytań szczegółowych: co jest istotą dezinformacji dotyczącej COVID-19, jakie propozycje rozwiązań legislacyjnych pojawiają się na poziomie europejskim; jakie na poziomie krajowym w Polsce i jak wypada ocena obu typów proponowanych rozwiązań w perspektywie ich kompatybilności. Tak zarysowanej problematyce odpowiada struktura artykułu. W pierwszej części omówiona zostanie istota zjawiska dezinformacji dotyczącej COVID-19, będącego szczególnym przypadkiem dezinformacji, w drugiej części artykułu przedstawione zostaną propozycje rozwiązań legislacyjnych na poziomie europejskim, w trzeciej części propozycje rozwiązań legislacyjnych na poziomie krajowym w Polsce, a w czwartej podjęta zostanie próba oceny kompatybilności tych propozycji. Opracowanie nie rości sobie prawa do formułowania definitywnych wniosków, ale stanowi zaproszenie do dyskusji, poprzez przedstawienie określonego punktu widzenia w opracowaniu.

Badania realizowano wykorzystując metodę dogmatyczną, analizując treść przepisów prawa, orzecznictwa i stanowisko doktryny dotyczących wolności prasy oraz metodę analizy stanu faktycznego.

2. Istota zjawiska dezinformacji na temat COVID-19

Zjawisko dezinformacji na temat COVID-19 z formalnego punktu widzenia jest szczególnym przypadkiem dezinformacji w znaczeniu generalnym. Autorzy dokumentu „EU Code of Practice on Disinformation” przyjęli, że dezinformacja to „możliwe do zweryfikowania fałszywe lub wprowadzające w błąd informacje, które są tworzone, prezentowane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści ekonomicznych lub celowego oszukania opinii publicznej, i które mogą wyrządzić szkodę publiczną oraz stanowią zagrożenie dla demokratycznych procesów politycznych i wartości publicznych, takich jak ochrona zdrowia, środowiska lub bezpieczeństwa obywateli UE”⁶. Biorąc to pod uwagę możemy przyjąć, że

⁶ Należy dodać, że w opracowaniu tym potwierdzono, że „pojęcie dezinformacji nie obejmuje reklamy wprowadzającej w błąd, błędów reporterskich, satyry i parodii, ani wyraż-

dezinformacja dotyczącą COVID-19 oznacza celowe rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji dotyczących wszystkich aspektów epidemii wirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19 nim wywołwanej, w tym negowanie jej istnienia. Takie informacje wprowadzają odbiorcę w błąd i mogą stanowić realne zagrożenie dla wartości chronionych przez prawo. Zagadnienie dezinformacji jest bezpośrednio związane z pojęciem infodemia i pojęciem *fake news*. Infodemia (ang. *infodemic*) jest kategorią, która została ukuta z połączenia dwóch słów: informacja (ang. *information*) i epidemia (ang. *epidemic*) i oznacza bardzo szybkie rozprzestrzenianie się zarówno dokładnych, jak i niedokładnych informacji na określony temat, osiągające w krótkim okresie czasu bardzo rozległy zasięg⁷. Kategoria *fake news* natomiast obejmuje fałszywe (w znaczeniu fałszowanych, kreowanych celowo, tak by wyglądały na wiarygodne) informacji, podanych w formie informacji prasowych, rozpowszechnianych przez media⁸. Pierwotnie pojęcie *fake news* związane było wyłącznie z przekazami prasowymi. W wyniku powszechnego używania tego pojęcia nastąpiło przesunięcie semantyczne jego znaczenia i powiększenie puli jego desygnatów – aktualnie potocznie są nim określane wszystkie nieprawdziwe wiadomości pojawiające się w przestrzeni publicznej, a ich twórcami nie musi być profesjonalna prasa.

Problem dezinformacji w odniesieniu do pandemii COVID-19 oficjalnie jako pierwsza podniosła Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)⁹, która wraz

nie identyfikowalnych stronicznych/partyjnych wiadomości i komentarzy, i pozostaje bez uszczerbku dla wiążących zobowiązań prawnych, samoregulacyjnych kodeksów reklamowych i standardów dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd”, *EU Code of Practice on Disinformation*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> [dostęp: 2.04.2022].

⁷ “Infodemic is a blend of »information« and »epidemic« that typically refers to a rapid and far-reaching spread of both accurate and inaccurate information about something, such as a disease. As facts, rumours, and fears mix and disperse, it becomes difficult to learn essential information about an issue. Infodemic was coined in 2003, and has seen renewed usage in the time of COVID-19”. Za autora tego słowa uważany jest David Rothkopf, który posłużył się nim po raz pierwszy w 2003 r. w artykule poświęconym rozprzestrzenianiu się wirusa SARS, opublikowanym na łamach „Washington Post”, 11.05.2003 r. *Words We’re Watching: Infodemic*; <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/words-were-watching-infodemic-meaning> [dostęp: 2.04.2022].

⁸ Nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji tego pojęcia. Por. U. Fink, I. Gillich, *Fake News...*, s. 267: „Despite various proposals by scholars to define »fake news« and to distinguish it from other forms of distorted or misleading information, there is still no consensus on the definition of this concept. According to some scholars, »fake news« describes deliberately false factual statements, i.e. lies, distributed through news channels. Others conceive a broader meaning to cover speech that is presented in such a way as to make its recipients likely to draw certain false conclusions (distorted news or »fake news« in a broader sense)”.

⁹ Na początku 2020 r., podczas spotkania ekspertów ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Monachium, dyrektor generalny Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) stwierdził, że „(...) we’re not just fighting an epidemic; we’re fighting an infodemic. Fake news spreads

z dziewięcioma innymi organizacjami działającymi w ramach ONZ¹⁰ zwróciła uwagę na jej najważniejsze aspekty: jest realnym zagrożeniem – może być szkodliwa dla zdrowia fizycznego i psychicznego ludzi; wzmacnia stygmatyzację społeczną, polaryzuje debatę publiczną na tematy związane z COVID-19; prowokuje i wzmacnia mowę nienawiści; zwiększa ryzyko konfliktów, przemocy i naruszania praw człowieka; wreszcie w perspektywie długoterminowej zagraża rozwojowi demokracji, praw człowieka i spójności społecznej¹¹. ONZ w związku z tym wezwała do opracowania i wdrożenia planów przeciwdziałania infodemii poprzez promowanie terminowego rozpowszechniania dokładnych, sprawdzonych informacji, opartych na wiedzy naukowej, wśród wszystkich grup społecznych, w szczególności wśród grup wysokiego ryzyka. Wezwanie również postulowało zapobieganie rozpowszechnianiu i zwalczanie dezinformacji, przy jednoczesnym poszanowaniu wolności słowa, co wyznacza optykę postrzegania dezinformacji dotyczącej COVID-19 w kontekście wolności wypowiedzi. Zaapelowano również, by państwa członkowskie ONZ podjęły współpracę ze wszystkimi grupami społecznymi podczas opracowywania krajowych planów działania, a także by wspierały je w opracowywaniu rozwiązań i budowaniu odporności na dezinformację¹². Stanowisko i zawarty w nim apel nie ma mocy wiążącej w wymiarze prawnym. Jednak jego przyjęcie i ogłoszenie potwierdza wagę problemu – ceną rozpowszechniania nieprawdziwych informacji jest życie, a możliwie najszerszej zakrojona współpraca jednostek publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania dezinformacji jest koniecznością.

3. Propozycje rozwiązań legislacyjnych na poziomie europejskim

Problem dezinformacji, w tym tej dotyczącej COVID-19, jest traktowany poważnie na poziomie europejskim. W związku z zagrożeniami jakie zjawisko to

faster and more easily than this virus, and is just as dangerous (...) We call on all governments, companies and news organizations to work with us to sound the appropriate level of alarm, without fanning the flames of hysteria", *Munich Security Conference*, 15.02.2020 r., <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/munich-security-conference> [dostęp: 2.04.2022].

¹⁰ *Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation. Joint statement by WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC*, 23.09.2020 r., <https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> [dostęp: 2.04.2022].

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

kreuje dla wartości demokratycznych jest ono przedmiotem uwagi zarówno Rady Europy, która stworzyła najdonioślejszy system ochrony praw człowieka w regionie europejskim, jak i Unii Europejskiej, która uznaje ten system ochrony i odwołuje się do jego standardów w przygotowywanych przez siebie propozycjach walki z dezinformacją. Należy podkreślić, że obie organizacje w regionie europejskim, we właściwych sobie formach, aktywnie odpowiadają na dotychczasowe apele ONZ w zakresie walki z dezinformacją covidową, a przygotowane przez nie propozycje rozwiązań tego problemu są przykładem spójnej współpracy, dającej efekt synergii.

Trzeba pamiętać o tym, że dezinformacja covidowa stanowi realne zagrożenie dla zdrowia i życia, a także dla wolności wypowiedzi. W rozważaniach dotyczących propozycji rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie na poziomie europejskim podkreśla się, że w sytuacji walki z negatywnymi zjawiskami związanymi z COVID-19 zasadą jest ochrona praw i wolności człowieka.

W kwietniu 2020 r. Rada Europy wydała document „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states”¹³, przypominający o konieczności respektowania praw człowieka, demokracji i praworządności podczas pandemii COVID-19, który został przekazany wszystkim rządów, wtedy jeszcze 47 państw członkowskich Rady Europy¹⁴. Dokument miał je wspierać w prowadzeniu walki z globalnym kryzysem zdrowotnym spowodowanym przez SARS-CoV-2, ale przypominał jednocześnie o konieczności zagwarantowania przestrzegania podstawowych standardów demokracji, jakie w tym zakresie obowiązują w państwach członkowskich Rady Europy. Podkreślono, że nawet w sytuacjach kryzysowych praworządność musi być zachowana, a działanie państwa musi być zgodne z prawem¹⁵. Podniesiono w nim również kwestię wolności prasy i wolności wypowiedzi. Przypomniano, że wolność wypowiedzi, w tym swobodny przepływ informacji, jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym mediom informowanie o sprawach związanych z pandemią, a media odgrywają kluczową rolę i ponoszą szczególną odpowiedzialność za dostarczanie dokładnych i wiarygodnych informacji opinii publicznej, także po to, by zapobiegać panice i wspierać ludzi¹⁶. Stanowisko Rady Europy wobec dezinformacji covidowej znalazło swe odbicie w wypowiedzi Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, która

¹³ Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7.04.2020 r. SG/Inf(2020)11, <https://tiny.pl/rlbp6> [dostęp: 2.04.2022].

¹⁴ Od 15.04.2022 r. Rada Europy liczy 46 członków – w wyniku agresji na Ukrainę z jej szeregów została usunięta Rosja.

¹⁵ Por. Council of Europe, *Respecting democracy...*, s. 3.

¹⁶ Por. *ibidem*, s. 6.

zauważyła, że „Globalne problemy zdrowotne spowodowane przez COVID-19 wymagają skutecznych środków ochrony zdrowia i życia ludzi. Obejmuje to walkę z dezinformacją, która może powodować panikę i niepokoje społeczne. Niestety, niektóre rządy wykorzystują ten imperatyw jako pretekst do wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń wolności prasy; jest to podejście przynoszące efekt przeciwny do zamierzonego, które musi się skończyć. Szczególnie w czasach kryzysu musimy chronić nasze cenne wolności i prawa”¹⁷. Jest to kontynuacja polityki dotyczącej dezinformacji, prezentowanej przez Radę Europy w latach wcześniejszych. W narracji Rady Europy kluczowe znaczenie w walce z dezinformacją ma przestrzeganie wysokich standardów w działalności dziennikarzy i organizacji medialnych¹⁸. Tak zredagowanym postulatami odpowiadają w praktyce postulaty profesjonalizacji i samoregulacji w mediach, których realizacja prowadzi do podniesienia jakości dziennikarstwa. Konieczność dbałości o te kwestie była uzasadnieniem powołania Komitetu ekspertów ds. dziennikarstwa wysokiej jakości w erze cyfrowej [Committee of experts on quality journalism in the digital age (MSI-JOQ)]. Efektem prac prowadzonych w tym zakresie jest dokument przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy 17 marca 2022 r. „Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age”¹⁹. Autorzy dokumentu prezentują konieczne ich zdaniem warunki rozwijania dziennikarstwa wysokiej jakości. A to z kolei stanowi jedno z zabezpieczeń przed dezinformacją. Wspomniane warunki w dokumencie omówiono w trzech najważniejszych obszarach funkcjonowania mediów: obszarze finansowania, z postulatami promowania w tym zakresie wysokiej jakości dziennikarstwa, jako dobra publicznego, obszarze etyki i jakości służących odbudowie i utrzymaniu zaufania oraz obszarze edukacji i szkolenia.

Punktem wyjścia organu przygotowującego zalecenia było potwierdzenie, że prawo do wolności wypowiedzi i będąca jej następstwem wolność mediów stanowią fundament demokracji oraz że dziennikarze dążący do dostarczania dokładnych i wiarygodnych informacji zgodnie ze standardami zawodu korzystają z najwyższej ochrony na mocy art. 10 EKPC. Komitet Ministrów wyraził jednocześnie przekonanie, że aby dziennikarstwo wysokiej jakości mogło pro-

¹⁷ Por. *Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19*, 3.04.2020 r., *Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19* – News (coe.int) [dostęp: 2.04.2022].

¹⁸ Por. A. Jaskiernia, *Europejska walka z dezinformacjami i nielegalnymi treściami w sieci. Obrona jakości mediów w Unii Europejskiej i w Radzie Europy*, „Studia Medioznawcze” 2019, t. 20, nr 4 (79), s. 387.

¹⁹ Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*, 17.03.2022 r., <https://tiny.pl/9213r> [dostęp: 3.04.2022].

sperować, rządy muszą chronić i promować wolność wypowiedzi oraz zapewnić sprzyjające środowisko dla wolności i pluralizmu mediów, zgodnie z wcześniejszymi jego dokumentami skierowanymi w tym zakresie do państw członkowskich. Komitet Ministrów potwierdził tym samym prezentowane dotychczas stanowisko w tej sprawie. Podkreślił, że „demokracje doświadczają rosnących zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się dezinformacji i internetowych kampanii propagandowych, w tym w ramach skoordynowanych działań na dużą skalę mających na celu obalenie procesów demokratycznych”²⁰. Zagrożenia te doprowadziły do podejmowania inicjatyw, których celem jest opracowanie sposobów radzenia sobie z masową dezinformacją. Cechami rzeczywistości medialnej wskazanymi w dokumencie są: coraz bardziej spolaryzowany ekosystem informacyjny oraz niepokojąco niski w wielu państwach poziom zaufania obywateli do mediów, polityki i instytucji wiedzy fachowej. Powoduje to, że część mediów, które tradycyjnie były zaangażowane w dostarczanie wiarygodnych informacji, nie jest w stanie przeciwdziałać tym procesom ze względu na zmniejszającą się liczbę czytelników lub widzów. Elementem krajobrazu medialnego jest również dezinformacja, która podważa zaufanie do mediów i zagraża wiarygodności informacji, które są podstawą debaty publicznej i demokracji. Zatem skoordynowane wysiłki – zarówno krajowe, jak i ponadnarodowe – na rzecz zwalczania dezinformacji powinny otrzymać pełne wsparcie ze strony państw w sposób, który nie podważa ich niezależności. Zdaniem Komitetu Ministrów takie wsparcie powinno być dostępne na bieżąco, a ponieważ manipulacja informacjami wykorzystuje podziały i napięcia, wzmacnianie odporności i spójności społeczeństw powinno być długofalowym celem Europy. Remedium na taki stan rzeczy powinno być dziennikarstwo wysokiej jakości (*quality journalism*). Punktem wyjścia do osiągnięcia założonych celów powinno być uznanie dziennikarstwa wysokiej jakości za dobro publiczne i podejmowanie przez władze publiczne działań o charakterze ustawodawczym, regulacyjnym, które stworzą strukturalne warunki jego rozwoju. Służyć temu ma m.in. zapewnienie stabilności finansowej jakościowemu dziennikarstwu, transparentność w zakresie reklamy i takie kierowanie dochodami z nich pochodzącymi, by zasilają dziennikarstwo wysokiej jakości, a nie podmioty dezinformujące, wspieranie dziennikarstwa śledczego, jako realizującego funkcję kontrolną mediów, przygotowywanie treści wysokiej jakości, co gwarantuje między innymi *fact-checking*, czyli weryfikacja informacji, wspieranie pluralizmu mediów i rozwijanie edukacji medialnej i informatycznej (MIL – *Media and Information Literacy*) dla wszystkich grup społecznych w każdym wieku, w tym również dla dziennikarzy. Zaproponowane zalecenia prowadzące do rozwijania dziennikarstwa wysokiej

²⁰ Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2022)4...*, A.6.

jakości oraz edukowania świadomych odbiorców treści powinny znaleźć swe odzwierciedlenie w legislacji państw członkowskich i w ten sposób przyczyniać się do zwalczania dezinformacji.

Problem dezinformacji dotyczącej COVID-19 jest traktowany bardzo poważnie również przez Unię Europejską (UE). Konieczność zapewnienia precyzyjnych informacji na temat pandemii wskazano wśród dziesięciu najważniejszych działań unijnych w walce z COVID-19, a Parlament Europejski wezwał „do stworzenia europejskiego źródła informacji, aby zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do dokładnych i zweryfikowanych informacji w ich języku i poprosił platformy mediów społecznościowych o walkę z dezinformacją i mową nienawiści”²¹. Organem odpowiedzialnym za koordynowanie wspólnotowej odpowiedzi na pandemię jest Komisja Europejska. Zwalczanie dezinformacji na temat COVID-19 jest jednym z obszarów jej działań w związku z pandemią. Punktem wyjścia strategii przeciwdziałania dezinformacji, ale też jej priorytetem, według koncepcji Komisji Europejskiej jest konieczność ochrony wolności wypowiedzi oraz innych zagwarantowanych praw i wolności, traktowana jako aksjomat. W związku z tym głównym celem podejmowanych działań nie jest automatyczne kryminalizowanie dezinformacji czy jej zakazywanie *expressis verbis*, a praca na rzecz zwiększenia przejrzystości środowiska internetowego i odpowiedzialności podmiotów działających w nim, poprzez zdecydowane poprawienie transparentności praktyk moderacji treści, wzmocnienie pozycji obywateli w tym obszarze i wspieranie otwartej debaty demokratycznej. Temu ma służyć zmobilizowanie do współpracy w tym obszarze wszystkich jego aktorów – organów publicznych, przedsiębiorstw, mediów, środowiska akademickiego i społeczeństwa obywatelskiego. Takie podejście jest w pełni kompatybilne z podejściem prezentowanym w tym zakresie przez Radę Europy.

Komisja Europejska zagadnieniem dezinformacji zajmuje się od kilku lat, a jej stanowisko wobec dezinformacji na temat COVID-19 jest logiczną konsekwencją stanowiska Komisji wobec dezinformacji jako takiej. Walka z nią znalazła się w szóstym priorytecie przyjętym przez Komisję Europejską na lata 2019–2024, zatytułowanym *A new push for European democracy*²². Zadeklarowano w nim między innymi, że „aby chronić demokrację przed ingerencją z zewnątrz, konieczne jest wspólne podejście do rozwiązywania problemów, takich jak dezinformacja i wiadomości szerzące nienawiść w Internecie”²³. W jego ramach przyjęto

²¹ 10 działań UE w walce z koronawirusem, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200327STO76004/10-dzialan-ue-w-walce-z-koronawirusem> [dostęp: 2.04.2022].

²² *A new push for European democracy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy_en [dostęp: 4.04.2022].

²³ Ibidem.

„European Democracy Action Plan”, w którym zwalczanie dezinformacji zostało wskazane jako jedno z czterech działań służących wzmocnieniu pozycji obywateli i budowaniu bardziej odpornych demokracji w całej UE²⁴. Podkreślono, że „demokracje na całym świecie stoją w obliczu rozprzestrzeniania się fałszywych informacji, które mogą destabilizować ich demokratyczne instytucje i podważać zaufanie obywateli. Aby zająć się dezinformacją i ingerencją zagraniczną, wymagane jest stworzenie odpowiednich polityk”²⁵. Komisja zobowiązała się do poprawienia metod zwalczania ingerencji obcych podmiotów w przestrzeni informacyjnej UE, do doprowadzenia do przyjęcia takich zmian w Kodeksie postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, by opierając się na zasadzie współregulacji przewidywał on odpowiedzialność platform internetowych, zgodnie z przygotowywanym „Aktom o usługach cyfrowych” oraz by umożliwił ustanowienie solidnych podstaw monitorowania wdrażania przyjętych założeń²⁶. Także w perspektywie unijnej docenia się rolę wzmocniania edukacji medialnej, rozumianej jako rozwijanie umiejętności korzystania z mediów, podnoszenie świadomości i wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego w tym zakresie. Realizacja przyjętych założeń ma być oceniona w 2023 r.

Nie ma wątpliwości, że skuteczne przeciwdziałanie dezinformacji wymaga możliwie szerokiego podejścia do problemu, co w praktyce oznacza podejmowanie przez Komisję inicjatyw dwutorowo. Z jednej strony Komisja postuluje konieczność wzmocnienia działań samoregulacyjnych, z drugiej postuluje rozwiązania legislacyjne i dlatego przygotowała procedowany pakiet aktów o usługach cyfrowych, w których szczególną wagę przywiązuje się do działań współregulacyjnych. W obu typach działań konieczność zwalczania dezinformacji jest wskazywana wprost.

Punktem wyjścia inicjatyw podejmowanych w obszarze samoregulacji jest Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, który został przyjęty w 2018 r. Jego sygnatariuszami są największe platformy internetowe działające w UE oraz główne stowarzyszenia branżowe reprezentujące europejski sektor reklamowy. Kodeks stał się narzędziem zapewniającym większą przejrzystość i odpowiedzialność platform internetowych, zaproponował ramy monitorowania i ulepszania polityki platform w zakresie zwalczania dezinformacji. Jednak w obliczu nowych wyzwań, w szczególności związanych z dezinformacją na temat COVID-19, jego regulacje okazały się niewystarczające. Z tego powodu Komisja przygotowała wytyczne dotyczące wzmocnienia

²⁴ *European Democracy Action Plan*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en [dostęp: 4.04.2022].

²⁵ Ibidem.

²⁶ Por. ibidem.

Kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji²⁷. Wzmocniony kodeks będzie ewoluował w kierunku instrumentu współregulacyjnego, jak przesądzono to w Akcie o usługach cyfrowych. W ramach wytycznych wskazano kluczowe elementy, które – zdaniem Komisji – są niezbędne do przekształcenia kodeksu w silniejszy instrument przeciwdziałania dezinformacji oraz tworzenia bezpieczniejszego i bardziej przejrzystego środowiska internetowego. Wśród tych elementów znalazły się między innymi: konieczność rozszerzenia zakresu stosowania kodeksu (rozszerzenie przedmiotowe), nie tylko do dezinformacji w rozumieniu wąskim, jako treści fałszywe lub wprowadzające w błąd, które są rozpowszechniane z zamiarem wprowadzenia w błąd lub zapewnienia korzyści ekonomicznych lub politycznych i które mogą wyrządzić szkodę publiczną, ale również do informacji wprowadzających w błąd, rozumianych jako fałszywe lub wprowadzające w błąd treści udostępniane bez szkodliwego zamiaru wtedy, gdy istnieje ryzyko powstania poważnych szkód publicznych i przy zapewnieniu odpowiednich gwarancji dla wolności słowa; konieczność rozszerzenia uczestnictwa w charakterze sygnatariuszy kodeksu na mniejsze serwisy internetowe (rozszerzenie podmiotowe), konieczność ustanowienia przez sygnatariuszy kodeksu stałego mechanizmu jego regularnego dostosowywania do aktualnych potrzeb; konieczność kontroli zamieszczanych reklam; konieczność ujednolicenia sposobu rozumienia niedozwolonych zachowań, konieczność wzmocnienia pozycji użytkowników, głównie poprzez skuteczną edukację medialną, ale także poprzez zwiększanie widoczności wiarygodnych informacji będących przedmiotem zainteresowania publicznego, poprzez ostrzeżenia kierowane do użytkowników, upowszechnianie i poprawianie skuteczności funkcji sygnalizowania szkodliwych i nieprawdziwych informacji oraz poprzez dostępność wskaźników wiarygodności, umożliwiających użytkownikom świadomy wybór treści i świadomą nawigację w Internecie; wreszcie konieczność współpracy sygnatariuszy kodeksu ze środowiskiem naukowym, badającym zjawisko dezinformacji. Warto podkreślić, że znaczenie i siła praktyczna kodeksu wynika z jego samoregulacyjnego charakteru – sygnatariusze dobrowolnie zobowiązują się do jego przestrzegania, wspólnie wypracowują rozwiązania, których następnie przestrzegają w ramach samozwiązania. Rozwiązania takie nie tracą na znaczeniu w sytuacji, gdy obszar ich regulacji zostaje objęty przez rozwiązania legislacyjne. Przeciwnie te dwa typy regulacji wzmacniają się wzajemnie, w szczególności, gdy instrument samoregulacji ewoluuje w kierunku współregulacji.

²⁷ European Commission, *Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*, COM(2021) 262 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0262&from=pl> [dostęp: 4.04.2022].

Przedstawiony przez Komisję Europejską „Proposal for a Regulation of The European Parliament And Of The Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC”²⁸ (także jako: DSA) zawiera regulacje wpływające z dotychczasowej optyki postrzegania przez Komisję zagadnienia dezinformacji. Ono samo *expressis verbis* pojawia się w motywach poprzedzających tekst normatywny. Jej zwalczaniu mają służyć rozwijany dalej nadzór i regulacja nad systemami reklamowymi wykorzystywanymi przez bardzo duże platformy internetowe (motyw 63). Dezinformacja wskazana jest także jako obszar wymagający uwzględnienia przy opracowywaniu kodeksów postępowania (motyw 68). Podkreślono w szczególności, że przepisy dotyczące kodeksów postępowania w ramach rozporządzenia (DSA) mogą służyć jako podstawa podjętych już działań samoregulacyjnych na poziomie Unii i wzmocnieniu przyjętego już Kodeksu praktyk w zakresie zwalczania dezinformacji (por. motyw 69). Wreszcie zwalczaniu dezinformacji ma służyć opracowywanie tzw. protokołów kryzysowych. Instrument ten może być wykorzystywany w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. W przypadku ich braku ich opracowanie może inicjować Komisja, w celu skoordynowania szybkiej, zbiorowej i transgranicznej reakcji w środowisku internetowym. Nadzwyczajne okoliczności mogą oznaczać wszelkie nieprzewidziane zdarzenia, w tym pandemię, w przypadku których platformy internetowe mogą zostać wykorzystane do szybkiego rozpowszechniania dezinformacji (por. motyw 71). Uznano, że platformy internetowe należy zachęcać do opracowywania i stosowania konkretnych protokołów kryzysowych, jednak same protokoły powinny być aktywowane tylko na ograniczony okres, a przyjęte w nich środki ograniczone do tego, co jest absolutnie konieczne do zaradzenia nadzwyczajnym okolicznościom. We wniosku rozporządzenia poświęcono tym dwóm zasadniczym dla zwalczania dezinformacji instytucjom konkretne regulacje. Zgodnie z ich postanowieniami Komisja i Europejska Rada ds. Usług Cyfrowych (*European Board for Digital Services*)²⁹ nie tylko ułatwiają opracowywanie kodeksów postę-

²⁸ European Commission, *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825> [dostęp: 4.04.2022]. Dokument jest w trakcie procedowania – po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim, na etapie dyskusji w Radzie Europejskiej.

²⁹ European Board for Digital Services is established as an independent advisory group of Digital Services Coordinators on the supervision of providers of intermediary services. The Board shall be composed of the Digital Services Coordinators, who shall be represented by high-level officials. Where provided for by national law, other competent authorities entrusted with specific operational responsibilities for the application and enforcement of this Regulation alongside the Digital Services Coordinator shall participate in the Board.

powania na szczeblu unijnym, ale również mogą zapraszać właściwe podmioty do ich opracowywania w przypadku wystąpienia ryzyka systemowego, także poprzez określenie zobowiązań w zakresie wprowadzania konkretnych środków zmniejszających owo ryzyko, jak również ram regularnej sprawozdawczości w zakresie wszelkich wprowadzanych środków i ich wyników (art. 35 DSA). Postulaty te dotyczą również reklamy internetowej (por. art. 36 DSA), a w myśl art. 37 DSA Europejska Rada ds. Usług Cyfrowych może zlecić Komisji zainicjowanie opracowywania protokołów kryzysowych w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym ściśle ograniczonym do nadzwyczajnych okoliczności mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. Wśród szeregu wymogów, którym protokół kryzysowy powinien odpowiadać wskazano również ten, że powinien określać konkretne zabezpieczenia pozwalające zapobiec wszelkim negatywnym skutkom dla wykonywania praw podstawowych zapisanych w Karcie Praw Podstawowych UE, w szczególności wolności wypowiedzi i informacji. Zatem wszelkie działania podejmowane w celu zwalczania dezinformacji powinny zabezpieczać wykonywanie praw podstawowych, w tym wolności wypowiedzi.

4. Propozycje rozwiązań legislacyjnych w Polsce

Przepisy regulujące sytuację sanitarną w Polsce³⁰ związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i choroby COVID-19 nie odnoszą się do kwestii związanych z dezinformacją na temat COVID-19, zatem zagadnienie skutecznej walki z nią należy analizować na gruncie przepisów dotyczących wolności wypowiedzi³¹. Chociaż hipotetycznie mogłyby stanowić podstawę prawną eli-

Other national authorities may be invited to the meetings, where the issues discussed are of relevance for them under (article 47).

³⁰ Stan na dzień 19.04.2022 r. – na obszarze RP obowiązuje ogłoszony stan epidemii. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2069), także jako: UChZ; ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 2095). Krytyka w: J. Watoła, *Prof. Ewa Łętowska: Ustawa o koronawirusie narusza konstytucję. Nadaje się do kosza*, „Gazeta Wyborcza”, 4.03.2020, <https://wyborcza.pl/7,75398,25755535,prof-ewa-letowska-ustawa-o-koronawirusie-narusza-konstytucje.html> [dostęp: 4.04.2022].

³¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167), art. 19; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284), art. 10, także jako EKPC; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1), art. 11; Konstytucja RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Model konstytucyjny stanowi podstawę dla rozwiązań szczegółowych przyjmowanych w ustawach zwykłych – najważniejsze z nich to: ustawa z dnia 24 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914); ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U.

minowania dezinformacji z przestrzeni publicznej, w praktyce w każdym przypadku takiej próby, niezależny sąd i niezawisły sędzia dokonywałby ważenia wartości – z jednej strony wolności wypowiedzi, a z drugiej wartości, którą naruszają wypowiedzi dezinformujące, co wymagałoby nakładu środków i czasu, a orzeczenie miałoby zastosowanie w konkretnej sprawie. W sytuacji, gdy skala problemu jest ogromna i ma charakter globalny, taki model działania należy uznać za mało efektywny. W związku z tym postulowane propozycje zmian w obowiązującym prawie są próbą poszukiwania modelu umożliwiającego eliminowanie dezinformacji. Twierdzenie, że przyjęcie nowych przepisów prawa rozwiąże problem może być uznane za naiwne, ale warto pamiętać, że bez nich walka z dezinformacją nie jest możliwa. Określenie prawnego statusu dezinformacji dotyczącej COVID-19 ułatwiłoby działania praktyczne w tym obszarze.

Postulat działań legislacyjnych w tym zakresie należy opatrzyć kilkoma uwagami. Przede wszystkim działaniom tym musi nieustannie towarzyszyć świadomość, że w demokratycznym państwie prawa zasadą jest wolność wypowiedzi. Zatem wszystkie działania legislacyjne, będące ingerencją w tę zasadę powinny być stosowane tylko w takim zakresie, w jakim jest to przewidziane przez prawo i konieczne, by chronić wskazaną przez prawodawcę wartość – w tym przypadku zdrowie. Uwaga ta jest uzasadniona tym bardziej, że wprowadzane w niektórych państwach analogiczne regulacje są postrzegane jako wykorzystywanie epidemii do nieuprawnionego ograniczania wolności wypowiedzi i wolności mediów³². Zauważa się, że wśród regulacji tego typu są takie, które mogą w nieuzasadniony sposób utrudniać kontrolowanie administracji publicznej i transparentności jej działań³³. Jako ograniczenie nadmierne, nieproporcjonalne i niebezpieczne uważane jest wprowadzanie sankcji pozbawienia wolności za rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji na temat epidemii³⁴. Zatem skonstruowanie skutecznej regulacji prawnej zapobiegającej rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji na temat epidemii nie jest zadaniem łatwym³⁵, a nie-

2020, poz. 805); ustawa z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176) i aktach niższego rzędu.

³² S. Griffen, *Seizing the moment*, „British Journalism Review” 2020, vol. 31, nr 2, s. 37; E.M. Aswad, *In A World Of Fake News. What's A Social Media Platform To Do?*, „Utah Law Review” 2020, nr 4, s. 1009–1028.

³³ Por. protest dziennikarzy hiszpańskich – *Cientos de periodistas rechazan el control de las preguntas en las ruedas de prensa en La Moncloa*, „ABC ESPAÑA”, 6.04.2020, https://www.abc.es/espana/abci-medio-centenar-periodistas-rechazan-control-preguntas-ruedas-prensa-moncloa-202003312101_noticia.html [dostęp: 4.04.2022].

³⁴ Por. R. Radu, *Fighting the 'Infodemic': Legal Responses to COVID-19 Disinformation*, „Social Media + Society” 2020, vol. 6, nr 3, s. 1–4.

³⁵ J. Pielemeier, *Disentangling Disinformation: What Makes Regulating Disinformation So Difficult?*, „Utah Law Review” 2020, nr 4, s. 917–940.

którzy przedstawiciele doktryny wręcz stawiają tezę, że „nie ma skutecznych rozwiązań prawnych w zakresie rozpowszechniania fałszywych wiadomości”³⁶. Wydaje się jednak, że ewentualne trudności nie powinny przesądzać o niepojęmowaniu działań legislacyjnych w tym przedmiocie.

Jako propozycje rozwiązań legislacyjnych w Polsce należy wskazać dwa wnioski legislacyjne. Pierwszy, to poselski projekt ustawy, który wpłynął do Sejmu RP 21 października 2020 r., postulujący zmianę ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, którego celem, według wnioskodawców, jest walka z dezinformacją na temat COVID-19³⁷. Dotyczy „wprowadzenia sankcji (grzywna lub kara ograniczenia wolności) za publiczne zaprzeczanie zagrożeniu dla zdrowia publicznego wirusa SARS-CoV-2 lub podważenie jego istnienia poprzez wprowadzenie przepisu penalizującego”³⁸. Jest to przepis karny³⁹ w ramach regulacji administracyjno-prawnych.

Analiza treści tego projektu prowadzi do kilku wniosków. Byłby stosowany wyłącznie podczas trwania stanu epidemii, a więc tylko w sytuacji formalnego jego wprowadzenia i utrzymania. Nie byłby zatem stosowany w sposób nieograniczony czasowo i terytorialnie, co zasługuje na ocenę pozytywną. Nie byłby stosowany do walki z dezinformacją w znaczeniu generalnym lub w przypadku, gdy stan epidemii formalnie na danym terenie nie zostanie wprowadzony, nawet jeśli w rzeczywistości epidemia taka będzie występowała. Wydaje się, że wpisany do projektowanej zmiany wymóg pozostawiania rozpowszechnianych też w konflikcie z aktualną wiedzą medyczną („wbrew aktualnej wiedzy medycznej”), w rzeczywistości utrudniałby korzystanie z przepisu, każdy bowiem przypadek kwalifikacji czynu będzie wymagał ustalania stanu „aktualnej wiedzy medycznej” oraz wykazania zaistniałego konfliktu. Jeśli bowiem w określonej sytuacji faktycznej właściwy organ wprowadza formalnie stan epidemii, zaprzeczanie zagrożeniu lub podważanie istnienia zagrożenia powinno być wystarczającą przesłanką, by przepis ten stosować. Wreszcie zaproponowane w projekcie znamiona określające czynność sprawczą nie obejmują wszystkich możliwych sytuacji rozpowszechniania nieprawdziwych informacji dotyczących

³⁶ R.L. Weaver, *Fake News...*, s. 51.

³⁷ Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, 9-020-297-2020.pdf, sejm.gov.pl [dostęp: 4.04.2022].

³⁸ Druk sejmowy EW-020-297/20. Druk nr 746, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=746> [dostęp: 4.04.2022]. W autopoprawce projektu wnioskodawcy zrezygnowali z kary ograniczenia wolności.

³⁹ Art. 1 Projektu ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, 9-020-297-2020.pdf, sejm.gov.pl [dostęp: 4.04.2022].

COVID-19, a mogących być tragicznymi w skutkach⁴⁰. Proponowana regulacja nie zawiera również przepisów pozwalających wprost na eliminację dezinformacji covidowej z przestrzeni publicznej. Zatem w zaproponowanym brzmieniu realizowałby założony przez projektodawców cel tylko częściowo.

Drugim wnioskiem legislacyjnym, który należy zauważyć jest projekt ustawy o wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych, autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości⁴¹. Autorzy projektu w jego art. 1 jako cel ustawy wskazują stworzenie warunków dla wspierania wolności wypowiedzi; zapewnienia prawa do prawdziwej informacji; poprawy stopnia ochrony wolności i praw człowieka w udostępnianych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej internetowych serwisach społecznościowych, posiadających co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników oraz przestrzegania przez internetowe serwisy społecznościowe wolności do wyrażania poglądów, pozyskiwania informacji, rozpowszechniania informacji, wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz wolności komunikowania się. Na potrzeby przygotowanej ustawy dezinformację zdefiniowano jako „fałszywą lub wprowadzającą w błąd informację, wytworzoną, zaprezentowaną i rozpowszechnioną dla zysku lub naruszenia interesu publicznego”⁴², uznając ją jednocześnie za treści o charakterze bezprawnym⁴³. Na mocy projektowanej ustawy ma zostać powołana Rada Wolności Słowa, nowy organ administracji publicznej, „stojący na straży przestrzegania przez internetowe serwisy społecznościowe wolności do wyrażania poglądów, pozyskiwania informacji, rozpowszechniania informacji, wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz wolności komunikowania się” (art. 4). Analiza treści tego projektu prowadzi do wniosku, że ma on charakter wysoce represyjny. Projekt budzi liczne i uzasadnione obawy specjalistów. Przede wszystkim proponuje nałożenie na usługodawców szeregu

⁴⁰ Przykładem mogą być nieprawdziwe informacje dotyczące składu, struktury, sposobu i skutków działania szczepionki przeciw COVID-19 – informacja taka nie wyczerpuje znamion określających w projekcie ustawy czynność sprawczą – choć pozostaje w konflikcie z aktualną wiedzą medyczną, to nie musi automatycznie zaprzeczać zagrożeniu (epidemii) dla zdrowia publicznego, podważać istnienia epidemii, zachęcać ani podlegać do niewdrażania lub niestosowania procedur zapewniających ochronę, a jest groźnym *fake newsem*.

⁴¹ Projekt ustawy o wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych, UD293, wersja z dnia 28.09.2021 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351757/katalog/12819479#12819479> [dostęp: 4.04.2022] – na etapie opiniowania.

⁴² Art. 3 pkt 6 projektu ustawy o wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych

⁴³ Art. 3 pkt 8 projektu ustawy o wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych: „Ileokroć w ustawie jest mowa o treści o charakterze bezprawnym – rozumie się przez to treści naruszające dobra osobiste, dezinformację, treści o charakterze przestępnym, a także treści, które naruszają dobre obyczaje, w szczególności rozpowszechniają lub pochwalają przemoc, cierpienie lub poniżenie”.

obowiązków, które w praktyce wydają się być niemożliwe do realizacji, a których realizacja zabezpieczana jest wysokimi karami⁴⁴. Zobowiązanym podmiotom odmawia się jednocześnie szeregu elementarnych w państwie prawnym gwarancji procesowych, zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądowego⁴⁵. Analiza treści projektu prowadzi także do wniosku, że zasługująca zasadniczo na pozytywną ocenę wola ochrony wolności słowa, ulokowana w warstwie tekstowej ustawy i deklaracjach projektodawców, w praktyce będzie służyć głównie ochronie aktywności użytkowników, którzy wchodzą w kolizję z regulaminami serwisów internetowych. Mając świadomość, że przedmiotowe regulaminy zabraniają treści naruszających prawo, uzasadnione jest pytanie czyją i jak rozumianą wolność słowa ma chronić przedmiotowa ustawa. Nie można również nie zauważyć, że ustawa próbuje regulować tylko wycinek rzeczywistości internetowej i robi to w sposób wybiórczy, podporządkowany niewyartykułowanym wprost w ustawie celom, zupełnie jednocześnie pomijając fakt, że aktualnie przygotowywane są omawiane wcześniej regulacje dotyczące między innymi dezinformacji rozpowszechnianej w sieci na poziomie UE. Warto zauważyć, że większość podmiotów opiniujących ten projekt zgłosiło szereg merytorycznych uwag krytycznych, wśród nich Prezes UOKiK, Prezes UODO, Przewodniczący KRRiT i Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie można także zignorować faktu, że przyjęte w projekcie rozwiązania w wielu punktach stanowią praktykę legislacyjną nieodpowiadającą standardom państwa prawnego. Trudno w tym kontekście oceniać ten projekt pozytywnie.

Mówiąc o propozycjach działań legislacyjnych, które miałyby zapobiegać rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji na temat epidemii należy także przypomnieć, że w doktrynie od kilku lat postulowane jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego w celu zwalczania *fake news*, a więc również i dezinformacji tzw. ślepego pozwu⁴⁶. Wprowadzenie tego instrumentu prawa

⁴⁴ Usługodawca w ciągu 48 godzin jest obowiązany rozpatrzyć reklamację użytkownika dotyczącą rozpowszechniania treści o charakterze bezprawnym, ograniczenia dostępu do treści lub ograniczenia dostępu do profilu użytkownika, a po tym czasie użytkownik może skierować sprawę do Rady Wolności Słowa, a niewypełnienie obowiązku rozpatrzenia reklamacji w terminie może skutkować nałożeniem kary pieniężnej w wysokości od 50 tys. do 50 mln złotych.

⁴⁵ Przewidziane w projekcie wyłączenia w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 z późn. zm.) pozbawiają strony postępowania m.in. prawa do czynnego udziału w sprawie, czy zasady prawdy obiektywnej.

⁴⁶ Por. A. Krzyżanowska, *Fake news – jak z nim walczyć i czy da się wygrać*, „Rzeczpospolita”, 29.04.2020, <https://www.rp.pl/Dobra-osobiste/304299824-Fake-news--jak-z-nim-walczyć-i-czy-da-sie-wygrać.html> [dostęp: 4.04.2022]; por. T. Pietryga, *Ślepym pozwem w fake newsa*, „Rzeczpospolita”, 29.04.2020, <https://www.rp.pl/article/20200429/PCD/304299826> [dostęp: 4.04.2022].

zostało zaproponowane w ramach nowelizacji Kodeksu cywilnego w projekcie autorstwa Ministerstwa Sprawiedliwości. Instrument ten, choć nie był proponowany wprost jako służący zapobieganiu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji na temat COVID-19, mógłby być wykorzystywany również do walki z dezinformacją w tym zakresie.

5. Ocena proponowanych rozwiązań w perspektywie ich kompatybilności

Analizy przeprowadzone w artykule pozwalają na ocenę proponowanych rozwiązań w perspektywie ich kompatybilności, rozumianej jako wzajemne sobie odpowiadanie, wzajemne do siebie przystawanie lub po prostu zgodność.

Należy podkreślić, że zarówno na poziomie europejskim, jak i w Polsce dezinformacja traktowana jest jako zjawisko stanowiące zagrożenie dla podstawowych wartości demokratycznych oraz dla samej demokracji, możemy zatem mówić o kompatybilności w zakresie oceny zjawiska.

Zarówno na poziomie europejskim, jak i w Polsce w kontekście dezinformacji w sferze deklaracji podkreślana jest rola wolności wypowiedzi i konieczność jej ochrony. Należy więc zauważyć kompatybilność w zakresie deklaracji dotyczących konieczności ochrony wolności wypowiedzi.

Niestety na poziomie europejskim i na poziomie krajowym w Polsce istotne różnice i wysoce niepokojące przesunięcia akcentów ujawniają się w ramach proponowanych rozwiązań legislacyjnych. Po pierwsze na poziomie europejskim dezinformacja nie jest uznawana automatycznie za treść nielegalną⁴⁷. W projektach polskich dezinformacja jest uznana za treść o charakterze bezprawnym. Po drugie: podstawowym mechanizmem rozwiązań proponowanych na poziomie europejskim jest wspólne – we współpracy z usługodawcami, w ramach samo- i współregulacji – szukanie skutecznych i akceptowanych przez wszystkie strony rozwiązań zwiększających transparentność Internetu i odpowiedzialność usługodawców, do przyjęcia której byli wcześniej przez lata przygotowywani. Ważne jest także wzmocnienie pozycji obywateli przez edukację medialną i informacyjną oraz wspieranie otwartej debaty demokratycznej. Natomiast na poziomie krajowym podstawowym mechanizmem rozwiązań proponowanych, w szczególności w propozycji ministerialnej, jest nakładanie na usługodawców szeregu ogromnych rozmiarów i bardzo trudnych lub niemożli-

⁴⁷ Art. 2 DSA „For the purpose of this Regulation, the following definitions shall apply: (...) g) “illegal content” means any information, which, in itself or by its reference to an activity, including the sale of products or provision of services is not in compliance with Union law or the law of a Member State, irrespective of the precise subject matter or nature of that law”.

wych do realizacji obowiązków, przerzucanie na nich całej odpowiedzialności za realizację tych obowiązków, do czego podmioty te nie były w żaden sposób przygotowywane, a proponowane rozwiązania nie były z nimi konsultowane. Po trzecie: na poziomie europejskim za nieprzestrzeganie projektowanych regulacji przewidziane są kary finansowe, ale dotyczą one wyłącznie tzw. bardzo dużych platform internetowych, są traktowane jako ostateczność, a procedura ich nakładania jest precyzyjnie uregulowana. Na poziomie krajowym, w Polsce kary wydają się być głównym i podstawowym instrumentem walki z dezinformacją, przy jednoczesnym ustawowym wyłączeniu stosowania szeregu gwarancji procesowych dla dostawców usług. Zatem proponowane rozwiązania legislacyjne należy ocenić jako niekompatybilne.

Propozycje rozwiązania problemu dezinformacji w Europie na poziomie regionalnym są kompatybilne ze sobą. Paradygmat unijny jest zgodny z zaleceniami wypracowanymi na forum Rady Europy, których głównym celem jest jeszcze pełniejsza ochrona praw chronionych EKPC. Walka z dezinformacją dotyczącą COVID-19 jest ważnym elementem działań podejmowanych w imieniu Unii Europejskiej przez Komisję Europejską. Wszystkie podejmowane działania w tym zakresie podporządkowane są priorytetowi konieczności ochrony wolności wypowiedzi oraz innych zagwarantowanych praw i wolności. Podstawowym mechanizmem przyjmowanych rozwiązań nie jest kryminalizowanie dezinformacji, a – w oparciu o współpracę z usługodawcami, w ramach samo- i współregulacji – wypracowywanie rozwiązań zwiększających transparentność Internetu, zwiększających odpowiedzialność podmiotów działających w nim, do przyjęcia której byli wcześniej przez lata przygotowywani, wzmocnienie pozycji obywateli między innymi przez edukację medialną (cyfrową) i wspieranie otwartej debaty demokratycznej. Proponowane w polskim ustawodawstwie krajowym rozwiązania, odmiennie niż propozycje europejskie, nie podejmują i nie regulują problemu dezinformacji holistycznie. Wydaje się więc, że nawet gdyby doszło do ich wprowadzenia w życie, nie spowodują skutecznego eliminowania dezinformacji, w tym dezinformacji dotyczącej COVID-19.

Porównując proponowane rozwiązania autorstwa zarówno Komitetu Ministrów Rady Europy, jak i Komisji Europejskiej z krajowymi projektami ustaw na pierwszy plan wysuwa się odmienne podejście do idei zwalczania dezinformacji. Komisja Europejska zachęca do wypracowywania przez aktorów tej przestrzeni rozwiązań samoregulacyjnych, a w przestrzeni legislacyjnej proponuje rozwiązania współregulacyjne, będące wynikiem wspólnego szukania skutecznych i akceptowanych przez wszystkie strony rozwiązań, a następnie ich ulepszania. Projektodawcy ustaw krajowych, w szczególności autorzy propozycji ministerialnej, nakładają na usługodawców szereg ogromnych rozmiarów i niemożliwych do realizacji obowiązków, przerzucając na nich całą odpowiedzialność. Te

dwa odmienne podejścia uświadamiają nam dużo więcej, niż tylko to, co wynika z literalnego brzmienia treści proponowanych rozwiązań. Rozwiązania unijne oparte są na wspólnym wypracowywaniu przyjmowanych następnie rozwiązań, mających chronić przed dezinformacją z jednoczesnym chronieniem wolności wypowiedzi. Rozwiązania krajowe oparte są na jednostronnym narzucaniu wysoce represyjnych regulacji, które nie tylko nie biorą pod uwagę realnych możliwości ich realizacji, ale bezpardonowo pozbawiają podmioty, których dotyczą elementarnych gwarancji ochrony ich praw. Niestety należy się spodziewać, że tych dwóch zupełnie odmiennych paradygmatów dotyczących zwalczania dezinformacji dotyczącej COVID-19 nie da się pogodzić ze sobą, a tego drugiego także ze standardami demokratycznymi.

6. Wnioski

Rozwój elektronicznych środków społecznego komunikowania spowodował, że obecna w przestrzeni publicznej dezinformacja stanowi realne zagrożenie nie tylko dla jakości komunikacji społecznej, ale także dla konkretnych, chronionych prawem wartości. Uwaga ta w sposób szczególny dotyczy dezinformacji dotyczącej COVID-19, w wyniku której zagrożoną wartością chronioną przez prawo jest zdrowie. Próbując zatem odpowiedzieć na pytanie czy rozwiązania proponowane w zaleceniach Rady Europy, priorytetach Komisji Europejskiej i projekcie DSA oraz projektowanych w Polsce regulacji ustawowych są kompatybilne należy stwierdzić, że są kompatybilne w uznaniu dezinformacji, jako zjawiska szkodliwego oraz w sferze deklaracji dotyczących woli ochrony wolności wypowiedzi. Konkretnie przypadki proponowanych rozwiązań kompatybilne nie są i, co wydaje się dużo bardziej niebezpieczne, kompatybilny nie jest paradygmat rozwiązywania tego problemu, co z pewnością będzie miało przełożenie na skuteczność proponowanych rozwiązań. Zdecydowanie wyższą szansę na skuteczną walkę z dezinformacją daje paradygmat europejski, w którym na pierwszym planie postawiono współpracę z podmiotami, których regulacje mają dotyczyć. Nie ma wątpliwości, że dobrze skonstruowane przepisy prawa są koniecznym instrumentem umożliwiającym eliminację dezinformacji dotyczącej COVID-19, ale takie mogą powstać wyłącznie w wyniku poszanowania demokratycznych standardów stanowienia prawa, współpracy i wzajemnego poszanowania praw wszystkich uczestników tego procesu, o co, jak się wydaje, nie zadbali autorzy projektów krajowych.

Bibliografia

Akty prawne

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2007.303.1).
Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 2095).
Ustawa z dnia 24 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914).
Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2069).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176).

Literatura

- 10 działań UE w walce z koronawirusem*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200327STO76004/10-dzialan-ue-w-walce-z-koronawirusem>.
A new push for European democracy, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy_en.
Aswad E.M., *In A World Of Fake News. What's A Social Media Platform To Do?*, „Utah Law Review” 2020, nr 4.
Cientos de periodistas rechazan el control de las preguntas en las ruedas de prensa en La Moncloa, „ABC ESPAÑA”, 6.04.2020, https://www.abc.es/espana/abci-medio-centenar-periodistas-rechazan-control-preguntas-ruedas-prensa-moncloa-202003312101_noticia.html.
Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age*, 17.03.2022 r., <https://tiny.pl/9213r>.
Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7.04.2020, SG/Inf(2020)11, <https://tiny.pl/r1bp6>.
Druk sejmowy EW-020-297/20. Druk nr 746, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=746>.

- EU Code of Practice on Disinformation*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.
- European Commission, *Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*, COM(2021) 262 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0262&from=pl>.
- European Commission, *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825>.
- European Democracy Action Plan*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en.
- Fink U., Gillich I., *Fake News As A Challenge For Journalistic Standards In Modern Democracy*, „University of Louisville Law Review” 2020, vol. 58, nr 2.
- García-Marín D., *Infodemia global. Desórdenes informativos, narrativas fake y fact-checking en la crisis de la Covid-19*, „El Profesional de la Información” 2020, nr 4.
- Griffen S., *Seizing the moment*, „British Journalism Review” 2020, vol. 31, nr 2.
- Jaskiernia A., *Europejska walka z dezinformacjami i nielegalnymi treściami w sieci. Obrona jakości mediów w Unii Europejskiej i w Radzie Europy*, „Studia Medioznawcze” 2019, t. 20, nr 4 (79).
- Krzyżanowska A., *Fake news – jak z nim walczyć i czy da się wygrać*, „Rzeczpospolita”, 29.04. 2020, <https://www.rp.pl/Dobra-osobiste/304299824-Fake-news--jak-z-nim-walczy-c-i-czy-da-sie-wygrac.html>.
- Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation. Joint statement by WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC*, 23.09.2020 r., <https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>.
- Munich Security Conference*, 15.02.2020 r., <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/munich-security-conference>.
- Pérez-Dasilva J.A., Meso-Ayerdi K., Mendiguren-Galdospín T., *Fake news y coronavirus: detección de los principales actores y tendencias a través del análisis de las conversaciones en Twitter*, „El Profesional de la Información” 2020, vol. 29, no. 3.
- Pielemeier J., *Disentangling Disinformation: What Makes Regulating Disinformation So Difficult?*, „Utah Law Review” 2020, nr 4.
- Pietryga T., *Ślepym pozwem w fake newsa*, „Rzeczpospolita”, 29.04.2020, <https://www.rp.pl/article/20200429/PCD/304299826>.

- Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19*, 03.04.2020 r., Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19 – News (coe.int).
- Projekt ustawy o wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych*, UD293, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351757/katalog/12819479#12819479>.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, 9-020-297-2020.pdf. sejm.gov.pl.
- Radu R., *Fighting the 'Infodemic': Legal Responses to COVID-19 Disinformation*, „Social Media + Society” 2020, vol. 6, nr 3.
- Watoła J., Prof. Ewa Łętowska: *Ustawa o koronawirusie narusza konstytucję. Nadaje się do kosza*, „Gazeta Wyborcza”, 4.03.2020, <https://wyborcza.pl/7,75398,25755535,prof-ewa-letowska-ustawa-o-koronawirusie-narusza-konstytucje.html>.
- Weaver R.L., *Fake News (& Deep Fakes) and Democratic Discourse*, „Journal of Technology Law & Policy” 2019, nr 1.
- Words We're Watching: 'Infodemic'*, <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/words-were-watching-infodemic-meaning>.

Summary

Compatibility of legislative solutions regarding disinformation on the COVID-19 epidemic proposed at the European and national level in Poland

Disinformation regarding the COVID-19 epidemic is a global phenomenon. It constitutes a threat to the values protected under the law, health in particular. The primary issue tackled in “Compatibility of legislative solutions regarding COVID-19 disinformation proposed at the European and national level in Poland” paper is the attempt at answering the following question: Are the legislative solutions regarding COVID-19 disinformation, proposed at the European and national level in Poland, compatible? The analyses conducted under the paper lead to the conclusions that the compatibility of legislative solutions in question is limited. Although we may speak of a consensus concerning assessment of the very phenomenon of disinformation the legislative and practical actions taken, both on the domestic level and the European level, enable us to indicate substantial and frequently disturbing differences regarding shifting the aspects emphasized by legislation. As compared to the proposed solutions drafted by the Committee of Ministers (Council of Europe), the European Commission (European Union) and the drafts of domestic acts, the vastly different approach to the idea of controlling disinformation is clearly visible. Therefore it must be stated that such circumstances will lead to development of varied legal effects of the drafted regulations that will decide, among other issues, the practical effectiveness or lack thereof in the case of the drafted solutions. In the course of the analysis of the issue constituting the

subject of this paper we should concurrently bear in mind that freedom of expression is one of the principles in a democratic state governed by the rule of law.

Keywords: human rights, freedom of expression, COVID-19, epidemic SARS-CoV-2, infodemic, disinformation, compatibility

Streszczenie

Dezinformacja dotycząca epidemii COVID-19 jest zjawiskiem globalnym. Stanowi zagrożenie dla wartości chronionych przez prawo, w szczególności dla zdrowia. Główny problem artykułu *Kompatybilność rozwiązań legislacyjnych dotyczących dezinformacji na temat epidemii COVID-19 proponowanych na poziomie europejskim i krajowym w Polsce* jest pytanie czy rozwiązania legislacyjne dotyczące dezinformacji na temat epidemii COVID-19, proponowane na poziomie europejskim i krajowym w Polsce, są kompatybilne? Analizy przeprowadzone w pracy prowadzą do wniosków, że kompatybilność rozwiązań legislacyjnych będących przedmiotem opracowania jest ograniczona. O ile możemy mówić o konsensusie dotyczącym oceny samego zjawiska dezinformacji, o tyle podejmowane działania, tak legislacyjne, jak i praktyczne na poziomie europejskim i na poziomie krajowym, w naszym przypadku w Polsce, pozwalają na wskazanie istotnych różnic i nierzadko niepokojących przesunięć akcentów. Porównując proponowane rozwiązania autorstwa Komitetu Ministrów Rady Europy (Rada Europy), Komisji Europejskiej (Unia Europejska) i krajowych projektów ustaw wyraźnie zauważalne jest odmienne podejście do idei zwalczania dezinformacji. Należy więc uznać, że sytuacja taka będzie prowadzić do powstania zróżnicowanych skutków prawnych projektowanych regulacji, które zdecydują między innymi o skuteczności projektowanych rozwiązań lub jej braku w praktyce. Analizując zagadnienia będące przedmiotem pracy należy jednocześnie nieustannie pamiętać, że w demokratycznym państwie prawa zasadą jest wolność wypowiedzi.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, wolność wypowiedzi, COVID-19, epidemia SARS-CoV-2, infodemia, dezinformacja, kompatybilność