

Nie tylko Akt o usługach cyfrowych

Systemowe zagrożenia
dla wolności słowa i integralności
demokratycznych wyborów
w Unii Europejskiej



Redakcja:

JERZY KWAŚNIEWSKI



Nie tylko Akt o usługach cyfrowych:
Systemowe zagrożenia dla wolności słowa
i integralności demokratycznych
wyborów w Unii Europejskiej

Redakcja:

JERZY KWAŚNIEWSKI

Institut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa, 2026

Spis treści

1 WPROWADZENIE.....	7
2. TARCZA DEMOKRACJI UE: NIEZBĘDNY ŚRODEK OCHRONNY	8
CZY INSTRUMENT REPRESJI	8
2.1. CZYM JEST EUROPEJSKA TARCZA DEMOKRACJI?.....	8
2.2. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI	12
3. AKT O USŁUGACH CYFROWYCH – GŁÓWNE NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA UNIJNEGO RYNKU CYFROWEGO	14
3.1. WPROWADZENIE.....	14
3.2. AKT O USŁUGACH CYFROWYCH	14
3.3. WYTYCZNE I KODEKSY POSTĘPOWANIA	18
3.4. SKUTKI AKTU O USŁUGACH CYFROWYCH	23
4. REGULACJA REKLAMY POLITYCZNEJ	24
4.1. REGULACJA REKLAMY POLITYCZNEJ.....	25
4.2. SKUTKI REGULACJI	28
5. INNE AKTY	29
1. WPROWADZENIE	32
3. WDRAŻANIE: MIĘDZY BIUROKRACJAMI PAŃSTWOWYMI A MIĘDZYNARODOWYMI	33
4. STRUKTURALNE WYZWANIA STAWIANE PRZEZ MECHANIZMY	33

Streszczenie

- Europejska Tarcza Demokracji ma na celu przekształcić europejski Internet w bezpieczną, silnie moderowaną przestrzeń, w której promowane są dominujące poglądy liberalne.
- To stwarza liczne wyzwania dla wolności słowa, w szczególności w jej aspekcie politycznym, i tym samym ma na celu wywieranie wpływu na wybory w państwach członkowskich.
- Te cele mają zostać osiągnięte głównie poprzez wielowarstwowy proces moderacji (tj. cenzury).
- Po pierwsze, UE domaga się **ustanowienia solidnych ram zgłaszania i usuwania treści**, przy czym większy nacisk ma być położony na agresywną moderację, a nie ochronę wolności słowa.
- Po drugie, ma zostać wprowadzony powszechny **system etykietowania** – wypowiedzi mają być oznaczane przez zewnętrznych dostawców jako wiarygodne lub nie; oddzielne komentarze powinny informować, czy dana wypowiedź została zweryfikowana czy też jest prawdopodobnie informacją fałszywą, a także wskazywać, między innymi, czy stanowi reklamę polityczną czy też nie.
- Ponadto dostawcy usług internetowych powinni również zagwarantować, aby zastosowane algorytmy usuwały wszelkie wypowiedzi uznane za problematyczne.
- **Zakres moderowanej mowy** jest definiowany **bardzo szeroko**. Dotyczy to nie tylko szeroko rozumianych treści „nielegalnych”, ale także wypowiedzi określanych jako „dezinformacja”, „mowa nienawiści” lub „mowa dzieląca”.
- Zarówno ustalone **standardy, jak i proces ich egzekwowania** są zorganizowane w **sposób głęboko niedemokratyczny**. Decydującą rolę odgrywa prowadzona przez Komisję lista organizacji pozarządowych współpracujących z właściwymi organami regulacyjnymi, zatwierdzonych przez państwa członkowskie.
- Większość wspomnianych przepisów została określona w **Akcie o usługach cyfrowych**, któremu towarzyszy szereg teoretycznie niewiążących aktów czy dokumentów.
- Przepisy te są uzupełnione o **surowe ograniczenia dotyczące reklamy politycznej**, obejmujące przede wszystkim obowiązki w zakresie oznaczania oraz surowe ograniczenia dotyczące wykorzystywania danych i targetowania.

- **Agresywne egzekwowanie** Europejskiej Tarczy Demokracji jest zapewnione dzięki **surowym sankcjom** zarówno wobec dostawców usług online, jak i wobec państw członkowskich wykazujących w tej materii nadmierną pobłażliwość.
- Tym samym Europejska Tarcza Demokracji stanowi oczywiste i bezpośrednie zagrożenie dla wolności słowa i informacji w UE, w szczególności w odniesieniu do konserwatywnych wypowiedzi. Ograniczenia te mają na celu w szczególności wywarcie wpływu na dyskurs polityczny w UE.

Wprowadzenie

Raport Komisji Sądownictwa Izby Reprezentantów USA zatytułowany „Zagrożenie ze strony zagranicznej cenzury, część II: Dziesięcioletnia kampania Europy na rzecz cenzurowania globalnego internetu oraz jak szkodzi ona amerykańskiej wolności słowa w Stanach Zjednoczonych”¹ był zdecydowanie momentem przełomowym. Upowszechnienie wśród szerszej opinii publicznej dowodów na istnienie nacisków wywieranych przez UE na dostawców usług internetowych oraz – co ważniejsze – nazwanie tego działania po imieniu, czyli cenzurą, zmobilizowało obrońców wolności słowa i dało nowy impuls do jeszcze bardziej zdecydowanego zaangażowania w jej ochronę zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Celem niniejszej analizy jest uzupełnienie ustaleń faktycznych amerykańskiej komisji poprzez przedstawienie szerszego kontekstu prawnego dla tego raportu.

Jak zostanie wykazane poniżej, w świetle przepisów i reguł tzw. "miękkiego prawa" przyjętych przez UE, przykłady przedstawione w raporcie, choć mogą szokować, nie powinny być zaskoczeniem. Przepisy te dowodzą, że Unia Europejska zdecydowała się na bezprecedensowe kroki, aby ograniczyć wolność słowa w europejskim internecie. W istocie można by nazwać to wręcz zorganizowaną wojną prawną przeciwko wolności wypowiedzi w internecie. Jeszcze bardziej niepokojące jest to, że instytucje UE nawet nie próbują tego faktu ukrywać. Ta ofensywa legislacyjna i jej cele są w pełni opisane w Komunikacie Komisji w sprawie Europejskiej Tarczy Demokracji, który szczegółowo wyjaśnia jej założenia oraz powiązania między aktami UE regulującymi unijny rynek cyfrowy.

Celem jest stworzenie „bezpiecznego i stabilnego środowiska internetowego”, w którym obywatele UE byłiby chronieni nie tylko przed bezpośrednio szkodliwymi treściami, takimi jak pornografia lub treści zawierające przemoc, ale także przed wypowiedziami politycznymi odbiegającymi od lewicowo-liberalnej ortodoksji. W szczególności oczekuje się, że dostawcy usług internetowych będą aktywnie angażować się w zwalczanie „mowy nienawiści”, „dezinformacji”, oraz innych „dzielących” lub „dyskryminujących” treści. Komisja Europejska jasno stwierdza, że osiągnięcie tych celów wymaga stworzenia wielowarstwowych ram cenzury. Od dostawców usług internetowych nie tylko oczekuje się wprowadzenia solidnych mechanizmów zgłaszania i usuwania treści, ale muszą oni także oznaczać wypowiedzi swoich użytkowników, np. jako zweryfikowane pod względem faktów, niewiarygodne, pochodzące z niewiarygodnych źródeł itp. Ponadto wypowiedzi kwalifikowane jako „reklama polityczna” powinny być wyraźnie oznaczane jako takie, wraz z licznymi szczegółami finansowymi. Aby zapewnić przestrzeganie przepisów, działania cenzorskie byłyby prowadzone nie tylko przez dostawców usług online, lecz także przez nadzorujące organy publiczne oraz zatwierdzone przez

¹ *Nowy raport ujawnia dziesięcioletnią kampanię Komisji Europejskiej mającą na celu cenzurowanie wypowiedzi Amerykanów*, 3 lutego 2026, Republikanie z Komisji Sądownictwa Izby Reprezentantów, <https://judiciary.house.gov/media/press-releases/new-report-exposes-european-commission-decade-long-campaign-censor-american>, dostęp: 1 marca 2026 r.

Komisję organizacje pozarządowe zaproponowane przez państwa członkowskie jako „weryfikatorzy faktów” lub „zaufani sygnaliści”. Cały system wyraźnie faworyzuje agresywną moderację zamiast ochrony wolności słowa.

Zgodność z prawem UE ma być zapewniona dzięki drakońskim karom nakładanym zarówno na dostawców usług online, jak i na państwa członkowskie, które chciałyby przechylić szalę na korzyść wolności słowa.

Jeszcze bardziej niepokojące jest to, iż w wielu dokumentach UE ograniczenia wolności słowa są wyraźnie powiązane z procesem wyborczym. Komisja Europejska nawet nie próbuje ukrywać, że jednym z głównych celów tych regulacji jest ograniczenie wyborcom dostępu do wypowiedzi politycznych sprzecznych z poglądami Komisji oraz w przeważającej mierze liberalnych mediów tradycyjnych, aby zapobiec wpływowi takich wypowiedzi na wybory. W praktyce oznacza to ograniczanie kontaktu wyborców z przekazem politycznym partii konserwatywnych, które kwestionują liberalne *status quo*.

I. Obowiązujące ramy: ochrona demokracji czy ochrona społeczeństwa przed demokracją?

1 WPROWADZENIE

Niniejszy rozdział poświęcony jest głównie analizie ram regulacyjnych dotyczących ograniczania wolności słowa w unijnej przestrzeni cyfrowej, w szczególności w związku z wyborami demokratycznymi. Aby zrozumieć znaczenie i funkcje tych regulacji, rozdział ten rozpoczyna się od analizy komunikatów Komisji Europejskiej (tj. prawa miękkiego), a nie od konkretnych aktów prawodawczych. Podejście to jest jednak w pełni uzasadnione, ponieważ Komunikat w sprawie Europejskiej Tarczy Demokracji szczegółowo określa cele i założenia ingerencji w wolność wypowiedzi w Internecie. Celem Komisji Europejskiej jest nic innego jak stworzenie odizolowanej, ściśle moderowanej przestrzeni informacyjnej, pozostającej pod stałym nadzorem władz państwowych i organizacji pozarządowych, intensywnie promującej media tradycyjne. Głównym instrumentem służącym temu celowi jest Akt o usługach cyfrowych, kompleksowe rozporządzenie dotyczące obowiązków dostawców usług internetowych, przewidujące rozbudowany system nadzoru w sieci prowadzony w dużej mierze przez zatwierdzone przez UE organizacje pozarządowe. System ten jest w dużej mierze wdrażany poprzez akty miękkiego prawa, w tym “dobrowolne” kodeksy postępowania. Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej ma na celu ograniczenie rozpowszechniania reklam politycznych w Internecie. Tym samym, w połączeniu z Aktem o usługach cyfrowych, znacząco ogranicza możliwości przekazywania treści politycznych w związku z wyborami. W każdym razie niepokojące aspekty tych mechanizmów są dodatkowo wzmacniane przez inne ustawodawstwo UE ograniczające wolność wypowiedzi w kontekście przetwarzania danych (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) lub przez akty prawne dotyczące określonych sektorów, takie jak Dyrektywa w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

2. TARCZA DEMOKRACJI UE: NIEZBĘDNY ŚRODEK OCHRONNY CZY INSTRUMENT REPRESJI

2.1. CZYM JEST EUROPEJSKA TARCZA DEMOKRACJI?

W dniu 12 listopada 2025 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawili wspólny komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, zatytułowany „Europejska tarcza demokracji: wspieranie silnych i odpornych demokracji” (**Komunikat w sprawie Tarczy Demokracji (DSC)**).² Dokument ten, choć nie jest prawnie wiążący i został wydany później niż większość aktów prawnych omówionych w niniejszej analizie, z logicznego punktu widzenia należy postrzegać jako ogólne ramy dla działań instytucji UE (Komisji Europejskiej), których celem jest przekształcenie rynku publicznego w UE i jej państwach członkowskich. Zawierają one nie tylko wyczerpujące i dość jasne omówienie celów Komisji, ale także wyjaśnienie roli, jaką w projekcie Komisji mają odegrać poszczególne akty prawne. Ten dokument powinien stanowić zatem punkt wyjścia do dalszej analizy. Niestety, mimo deklarowanych szlachetnych celów wzmocnienia demokracji w UE (i jej państwach członkowskich), dokument ten w rzeczywistości ujawnia prawdziwą agendę Komisji, która polega na ograniczaniu dyskursu demokratycznego w państwach członkowskich i ingerowaniu w ich procesy wyborcze.

Dokument jasno stwierdza, że jego głównym celem jest ochrona obywateli UE przed zagrożeniami populizmu, w szczególności poprzez odcięcie ich od mediów społecznościowych jako źródła informacji (Komunikat w sprawie Europejskiej Tarczy Demokracji str. 1–2):

*Zagrożenia te nie występują w odosobnieniu – rozwijają się na podłożu innych zjawisk stanowiących ważne wyzwania, wobec których stoi dziś demokracja, i nasilają je. **Zjawiska te to rosnący ekstremizm i polaryzacja, malejące zaufanie i zaangażowanie, zagrożenia dla uczciwości wyborów oraz pluralizmu debaty publicznej i wolności słowa, a także pogorszenie otoczenia, w którym działają dziennikarze i społeczeństwo obywatelskie** (...). Wyzwania te pojawiają się w **kontekście głębokiej transformacji cyfrowej** naszych społeczeństw, która zmieniła sposób prowadzenia debaty publicznej, przepływ informacji, a także sposób angażowania się obywateli w sferę publiczną...*

² Wspólny komunikat z dnia 12 listopada 2025 r. skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Europejska Tarcza Demokracji: Wspieranie silnych i odpornych demokracji, JOIN(2025) 791 final, https://commission.europa.eu/document/download/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_1.pdf, dostęp: 1 marca 2026 r.

*(...) Ujawniło to jednak również i stworzyło nowe podatności na zagrożenia. **Poglądy obywateli są w coraz większym stopniu kształtowane przez spersonalizowane źródła oparte na algorytmach, co ogranicza wspólną przestrzeń demokratycznej debaty. Platformy mediów społecznościowych wpływają również na zrównoważony charakter modeli dochodów mediów** Rozwój **sztucznej inteligencji (AI)** także może mieć poważny wpływ na przestrzeń demokratyczną, w tym na procesy wyborcze.*

Ochrona demokracji i budowanie odporności demokratycznej obywateli, społeczeństw i instytucji to pilne wspólne przedsięwzięcie, które wymaga podejścia obejmującego całą administrację rządową i całe społeczeństwo.

Odpowiedź na te wyzwania jest jednoznaczna (Komunikat w sprawie Tarczy Demokracji (DSC) str. 2):

W oparciu o te ramy, (...) Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedstawiają zbiór nowych środków w trzech obszarach priorytetowych. Celem tych środków jest wspieranie silnych i odpornych demokracji poprzez:

- **poprawę orientacji sytuacyjnej i wsparcie zdolności reagowania w celu ochrony integralności przestrzeni informacyjnej,***
- **umocnienie instytucji demokratycznych, wolnych i uczciwych wyborów oraz wolnych i niezależnych mediów***
- **zwiększenie odporności społecznej i zaangażowania obywateli.***

Wśród opisanych zadań za najbardziej podstawowe uznaje się ochronę integralności przestrzeni informacyjnej. Jak wyjaśniła Komisja: „Wzmocnienie integralności przestrzeni informacyjnej ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wszystkich członków społeczeństwa w dostępie do rzetelnych i wiarygodnych informacji, korzystaniu z przysługujących im praw demokratycznych i konstruktywnej współpracy z instytucjami i społecznościami. Przejrzystość, rozliczalność i uczciwość w przestrzeni informacyjnej to kwestie kluczowe dla zapewnienia, aby głos obywateli był słyszalny, dla wzmocnienia ich pozycji jako aktywnych obywateli oraz dla budowania i podtrzymywania ich zaufania do procesów demokratycznych. .” (DSC, str. 4-5). Najbardziej palące kwestie zostały zdefiniowane jako “nieautentyczne korzystanie z mediów społecznościowych, i fałszywe konta w tych mediach, strony internetowe mające naśladować oficjalne źródła, **sztuczną amplifikację treści prowadzących do podziałów,** oraz wykorzystywanie treści syntetycznych, takich jak deepfake i inne treści generowane przez sztuczną inteligencję („AI”).” (DSC, str. 5).

Zgodnie z Komunikatem w sprawie Tarczy Demokracji, tym zagrożeniom należy przeciwdziałać przede wszystkim za pomocą Aktu o usługach cyfrowych i Aktu o sztucznej inteligencji. Podczas gdy drugi akt powinien umożliwić odfiltrowanie treści generowanych przez AI, Akt o usługach cyfrowych ma wywierać presję na duże platformy internetowe w kwestii moderowania treści

zamieszczanych przez użytkowników oraz ujawniania stosowanych przez nie algorytmów. Aktom tym mają towarzyszyć inne akty wykonawcze, spośród których Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji,³ szczególnie wyjaśniający obowiązki dostawców usług, ma szczególne znaczenie (DSC, str. 4–6).

W szerszej perspektywie UE dąży również do osiągnięcia tego celu poprzez wspieranie mediów tradycyjnych w opozycji do platform internetowych. Jak stwierdziła Komisja:

*Obywatele w coraz większym stopniu polegają na platformach internetowych, a ostatnio na generatywnej sztucznej inteligencji, aby uzyskać dostęp do informacji i wyrobić sobie opinie **na temat wielu kwestii, w tym polityki**. Platformy internetowe stają się głównymi źródłami informacji dla młodych ludzi, zwłaszcza za pośrednictwem influencerów. Algorytmy wykorzystywane przez platformy internetowe do sortowania treści napędzają zaangażowanie, często poprzez **traktowanie treści sensacyjnych lub kontrowersyjnych priorytetowo** w stosunku do wiarygodnych i sprawdzonych informacji. Grozi to nasileniem dezinformacji i podziałami społecznymi oraz stanowi wyzwanie dla widoczności treści medialnych. (DSC, str. 16-17)*

W konsekwencji Komisja stwierdziła, że:

*W celu zapewnienia, aby dostawcy bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych należycie uwzględniali wolność i pluralizm mediów, zgodnie z Aktem o usługach cyfrowych muszą oni **z należytą starannością identyfikować i ograniczać wszelkie ryzyko systemowe** wynikające z modelu lub funkcjonowania ich usług, w tym w odniesieniu do wolności i pluralizmu mediów. (DSC, str. 17)*

W tym zakresie oczekuje się, że Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych odegra kluczową rolę.⁴

Jednym z głównych celów zabezpieczania europejskiej przestrzeni informacyjnej jest „wzmocnienie uczciwości i integralności procesów wyborczych i innych procesów demokratycznych”, przy czym wybory w Rumunii są, co ciekawe, wskazywane jako przypadek pokazujący potrzebę głębszego zaangażowania UE (DSC str. 10). W tym zakresie rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej zostało uznane za główne narzędzie, które powinno „**ułatwić obywatelom rozpoznawanie reklam politycznych**”, stwierdzanie, czy reklamy takie są do nich kierowane oraz odróżnianie ich od innych rodzajów

³ Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, dostępny na stronie *Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji*, Komisja Europejska, 13 lutego 2025 r., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation>, dostęp: 1 marca 2026 r.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych, PE/33/2018/REV/1, Dz.U. L 303, s. 69–92, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>, dostęp: 1 marca 2026 r.

treści. Aby zapobiec obcym ingerencjom, rozporządzenie zakazuje sponsorom z państw trzecich dostarczania reklam w okresie trzech miesięcy przed wyborami lub referendum w państwie UE”, a także nakazuje przechowywać informacje o osobach zaangażowanych w przygotowanie reklam politycznych (DSC str. 11). Ponadto UE planuje uzupełnić te działania poprzez tworzenie wspólnych punktów odniesienia, wspólnych norm oraz powiązanych z tym wytycznych, przy czym istotną rolę mają odegrać Wytyczne Komisji dotyczące ograniczania ryzyk systemowych dla procesów wyborczych⁵ (DSC str. 12).

Ponadto należy ułatwiać wdrażanie tych środków poprzez promowanie zaangażowania i uczestnictwa obywateli, co obejmuje zapewnienie organizacjom pozarządowym przestrzeni do nawiązywania kontaktów, wsparcia oraz finansowania (str. 23–27).

Aby koordynować i ułatwiać te działania przewidziano utworzenie nowej europejskiej instytucji — **Europejskiego Ośrodka Działań na rzecz Odporności Demokratycznej (ECDR). Rozpoczęło ono działalność 24 lutego 2026 roku.**⁶ Zgodnie z oficjalnym komunikatem, jego zadaniem jest „ułatwienie skonsolidowanego podejścia obejmującego całe społeczeństwo, w celu zwiększenia świadomości i wzmocnienia zdolności reagowania na zagrożenia, przed którymi stają dziś demokracje, oraz budowania odporności demokratycznej”, a jego sztandarowe działania w pierwszym roku powinny obejmować:

- ***Opracowywanie narzędzi wspierających odporność procesów wyborczych, w tym poprzez łączenie odpowiednich istniejących przepisów UE, środków o charakterze miękkim i narzędzi dla państw członkowskich, które pomagają przeciwdziałać manipulacji i ingerencji informacyjnej pochodzącej z zagranicy (FIMI) oraz kampaniom dezinformacyjnym wymierzonym w procesy wyborcze w państwach członkowskich.***
- ***Unijny plan przeciwdziałania FIMI i dezinformacji mający na celu wspieranie gotowości i pomoc w budowaniu zdolności w całej Unii.***
- ***Uruchomienie dedykowanej platformy interesariuszy zrzeszającej niezależne podmioty, takie jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ośrodki analityczne, badacze, środowisko akademickie, weryfikatorzy faktów oraz organizacje medialne, aby wspierać upowszechnianie wyników badań i innych rezultatów, a także zachęcać do wymiany między różnymi interesariuszami, dostarczając wiedzę i analizy na potrzeby współpracy z państwami członkowskimi w Ośrodku.***
- ***Wspieranie budowania potencjału i wzajemnego uczenia się, w tym dzielenie się wiedzą fachową i najlepszymi praktykami, umożliwiając państwom członkowskim posiadającym***

⁵ Komunikat Komisji – Wytyczne Komisji dla dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych dotyczące ograniczania ryzyk systemowych dla procesów wyborczych zgodnie z art. 35 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2022/2065, C/2024/2537, Dz.U. C, C/2024/3014, 26.4.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3014/oj/eng>, dostęp: 1 marca 2026 r.

⁶ Nowy Europejski Ośrodek działań na rzecz Odporności Demokratycznej rozpoczyna działalność, Komisja Europejska, 24 lutego 2026 r., https://enlargement.ec.europa.eu/news/new-european-centre-democratic-resilience-starts-its-work-2026-02-24_en, dostęp: 1 marca 2026 r.

duże doświadczenie w przeciwdziałaniu FIMI i we wzmacnianiu odporności demokratycznej wspieranie innych, podnosząc ogólny poziom gotowości w całej UE.

(...)

- *badanie różnych modeli angażowania obywateli w ramach naszych działań na rzecz ochrony demokracji, opierając się na cennych doświadczeniach wypracowanych w wielu państwach członkowskich. Komisja wesprze tę refleksję, organizując w tym roku dwa panele obywatelskie poświęcone gotowości oraz budowaniu odporności demokratycznej.*

Chociaż Europejski Ośrodek Działań na rzecz Odporności Demokracji jest niewątpliwie najważniejszym elementem ram instytucjonalnych tarczy demokracji, jest on tylko jednym z elementów sieci instytucji, obejmującej między innymi Europejską Sieć weryfikatorów faktów (sieć organizacji pozarządowych wspierana przez Komisję), Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (instytucja badawczo-analityczna), wspólne ramy badawcze, które ma ustanowić Komisja, oraz zestaw narzędzi FIMI (DSC, str. 6–7).

2.2. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

- A. Powyższa analiza wyraźnie wskazuje, że Komunikat w sprawie Tarczy Demokracji jest dowodem na to, iż Komisja Europejska nie tylko chce stworzyć przestrzeń informacyjną UE, lecz także przyjęła kompleksowe i interdyscyplinarne podejście, aby ten cel osiągnąć. Chociaż sam cel wydaje się godny pochwały, środki zastosowane do jego realizacji budzą liczne obawy, z których wiele zagraża wolności wypowiedzi i debacie demokratycznej, w szczególności w kontekście wyborów.
- B. Na początek, idealny krajobraz informacyjny, do którego dąży Komisja, obejmowałby przede wszystkim media tradycyjne, którym towarzyszyłyby (z konieczności) poważnie osłabione media społecznościowe, kontrolowane przez wewnętrznych i zewnętrznych cenzorów oraz „weryfikatorów faktów”, pełne influencerów oraz podmiotów mających poparcie lub przynajmniej akceptację Komisji Europejskiej. Jest to oczywiście głęboko niepokojące.
- C. Jeśli jakaś partia polityczna, krytyczna wobec celów polityki i narracji promowanych przez Komisję Europejską, na przykład w kwestii transformacji energetycznej lub masowej migracji, chciałaby dotrzeć ze swoim przekazem do szerszej opinii publicznej, napotkałaby ogromne trudności. Przede wszystkim tradycyjne media prawdopodobnie nie promowałyby ich poglądów ze względu na to, że przytłaczająca większość ich pracowników popiera liberalną agendę. Co więcej, dotarcie do szerszego grona odbiorców byłoby dla nich niezwykle trudne. Po pierwsze, ich możliwości w zakresie przekazywania komunikatu politycznego byłyby poważnie ograniczone z powodu

restrykcji dotyczących reklamy politycznej w mediach społecznościowych, obejmujących m.in. praktyczny zakaz wykorzystywania spersonalizowanych reklam oraz ograniczenia dotyczące grupy odbiorców. Po drugie, ich przekaz udostępniany w mediach społecznościowych podlegałby różnym formom ingerencji zarówno ze strony cenzorów internetowych, jak i „weryfikatorów faktów”. Jednocześnie ich przeciwnicy prawdopodobnie nie tylko mieliby poparcie ze strony mediów tradycyjnych, lecz także mogliby promować swoje poglądy w ramach sponsorowanych przez rząd, rzekomo wyłącznie informacyjnych kampanii reklamowych. Jednocześnie, ich przekaz byłby najprawdopodobniej mniej podatny na ingerencję ze strony cenzorów i „weryfikatorów faktów” finansowanych przez rząd.

- D.** Patrząc na sprawę z perspektywy obywateli, nie tylko ich zdolność do komunikowania swoich poglądów byłaby ograniczona (ich posty podlegałyby „weryfikacji faktów” lub nawet cenzurze), lecz także byłiby oni w praktyce odizolowani od przekazu politycznego reprezentującego poglądy odbiegające od liberalnego głównego nurtu.

3. AKT O USŁUGACH CYFROWYCH – GŁÓWNE NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA UNIJNEGO RYNKU CYFROWEGO

3.1. WPROWADZENIE

Jak wyjaśniono powyżej, rozporządzenie (UE) 2022/2065 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE („**Akt o usługach cyfrowych**”) jest kamieniem węgielnym unijnych ram prawnych dla rynku usług cyfrowych. Biorąc pod uwagę szeroki zakres regulacji, niniejsza analiza skupi się na wybranych przepisach o fundamentalnym znaczeniu dla wolności słowa i debaty demokratycznej towarzyszącej procesowi wyborczemu.

Ponadto zajmujemy się również aktami uzupełniającymi (wytycznymi i kodeksami postępowania) ze względu na ich praktyczne znaczenie dla egzekwowania wspomnianych przepisów na poziomie operacyjnym oraz – przynajmniej pośrednio – ich wiążący charakter.

3.2. AKT O USŁUGACH CYFROWYCH

Po pierwsze, należy podkreślić, że akt ten jest **rozporządzeniem**. Oznacza to, że w przeciwieństwie do omówionych powyżej dyrektyw, które, podobnie jak akty prawa międzynarodowego, muszą zostać włączone do krajowego porządku prawnego państw członkowskich w drodze ustawodawstwa krajowego, Akt o usługach cyfrowych jest stosowany bezpośrednio w państwach członkowskich przez ich organy administracji i sądy. Każde ustawodawstwo krajowe miałyby służyć wyłącznie wdrożeniu przepisów Aktu o usługach cyfrowych lub wypełnieniu ewentualnych luk legislacyjnych.

Zakres regulacji Aktu o usługach cyfrowych jest niezwykle szeroki, tak by objąć funkcjonowanie usług pośrednich, które mają być świadczone na terytorium UE (artykuły 1–2). W związku z tym ma zastosowanie również do platform mediów społecznościowych i wyszukiwarek internetowych, takich jak Google, Facebook i X. Jego celem jest stworzenie „**bezpiecznego, przewidywalnego i godnego zaufania środowiska internetowego**, które ułatwia innowacje (...) z myślą o zapewnieniu skutecznej ochrony praw podstawowych zapisanych w Karcie, w tym zasady ochrony konsumentów” (art. 1 ust. 1 Akt o usługach cyfrowych (DSA)). Jak szerzej omówiono w Preambule (par. 9), jego celem jest przeciwdziałanie “**rozpowszechnianiu nielegalnych treści w internecie oraz zagrożeniom społecznym, jakie może stwarzać rozpowszechnianie dezinformacji lub innych treści**, w którym to środowisku prawa podstawowe zapisane w Karcie są skutecznie chronione, a innowacje są wspierane.”

W dążeniu do realizacji tego celu Akt o usługach cyfrowych przewiduje między innymi utworzenie mechanizmów zgłaszania i usuwania treści (artykuł 16 DSA), a wszelkie sankcje powinny być uzasadnione (artykuł 17 DSA). Ponadto dostawcy platform internetowych

powinni również zapewnić system dochodzenia roszczeń dla osób poszkodowanych w wyniku moderacji treści. Jednocześnie, zgodnie z art. 23 DSA, dostawcy platform internetowych powinni zawieszać konta, które generują nieproporcjonalnie dużą ilość nielegalnych treści lub składają oczywiście bezzasadne skargi. Dostawcy platform są zobowiązani do sporządzania corocznych sprawozdań ze swojej działalności (artykuł 24).

Operatorzy bardzo dużych wyszukiwarek internetowych i platform (np. Google, YouTube, Facebook, X) mają dodatkowe obowiązki; jednym z najważniejszych jest obowiązek przeprowadzenia oceny ryzyka. Zgodnie z art. 34.1 DSA:

Taka ocena ryzyka musi uwzględniać specyfikę ich usług oraz być proporcjonalna do ryzyka systemowego, biorąc pod uwagę jego wagę i prawdopodobieństwo, a także obejmować następujące rodzaje ryzyka systemowe:

(a) ryzyko rozpowszechniania nielegalnych treści za pośrednictwem ich usług;

*(b) ryzyko wystąpienia **faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków** dla wykonywania praw podstawowych, w szczególności prawa podstawowego do godności ludzkiej zapisanego w art. 1 Karty, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zapisanego w art. 7 Karty, do ochrony danych osobowych zapisanego w art. 8 Karty, **do wolności wypowiedzi i informacji, w tym wolności i pluralizmu mediów**, zapisanego w art. 11 Karty, do niedyskryminacji zapisanego w art. 21 Karty, do przestrzegania praw dziecka zapisanego w art. 24 Karty i do wysokiej jakości ochrony konsumentów zapisanego w art. 38 Karty;;*

*(c) ryzyko wystąpienia **faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków dla dyskursu obywatelskiego i procesów wyborczych**, oraz bezpieczeństwa publicznego;*

*(d) ryzyko wystąpienia **faktycznych i przewidywalnych skutków w odniesieniu do przemocy ze względu na płeć**, ochrony zdrowia publicznego i małoletnich, oraz poważnych negatywnych skutków dla fizycznego i psychicznego dobrostanu osoby.*

Nielegalne treści należy rozumieć szeroko. Zgodnie z motywem 12 preambuły,

*w szczególności pojęcie „nielegalnych treści” należy zdefiniować szeroko, tak by obejmowało informacje dotyczące nielegalnych treści, produktów, usług i działań. Pojęcie to należy rozumieć w szczególności jako odnoszące się do informacji, niezależnie od ich formy, które zgodnie z obowiązującym prawem są albo same w sobie nielegalne, **takich jak nielegalne nawoływanie do nienawiści lub treści o charakterze terrorystycznym** oraz **niezgodne z prawem treści dyskryminujące** (...).*

Dla uniknięcia wątpliwości, ryzyka systemowe powinny być rozumiane jeszcze szerzej. Zgodnie z par. 84 Preambuły:

Oceniając **ryzyko systemowe** określone w niniejszym rozporządzeniu, dostawcy ci powinni również skupić się **na informacjach, które nie są nielegalne, ale przyczyniają się do powstania ryzyka systemowego** określonego w niniejszym rozporządzeniu. Tacy dostawcy powinni zatem **zwracać szczególną uwagę na to, w jaki sposób ich usługi są wykorzystywane do rozpowszechniania lub akcentowania wprowadzających w błąd lub zwodniczych treści, w tym dezinformacji.**

Artykuł 35.1 wyjaśnia sposoby ograniczania ryzyka, takie jak między innymi:

(b) dostosowanie warunków korzystania z usług i ich egzekwowania;

(c) dostosowanie procesów moderowania treści, w tym szybkości i jakości rozpatrywania zgłoszeń związanych z określonymi rodzajami nielegalnych treści oraz, w stosownych przypadkach, szybkiego usuwania zgłaszanych treści lub uniemożliwiania dostępu do nich, w szczególności w odniesieniu do nielegalnego nawoływania do nienawiści lub cyberprzemocy, a także dostosowanie odpowiednich procesów podejmowania decyzji i zasobów przeznaczonych do moderowania treści;

(d) testowanie i dostosowywanie ich systemów algorytmicznych, w tym ich systemów rekomendacji;

(...)

(g) inicjowanie lub dostosowanie współpracy z zaufanymi podmiotami sygnalizującymi zgodnie z art. 22 oraz wykonywanie decyzji organów pozasądowego rozstrzygania sporów na podstawie art. 21;

(h) inicjowanie lub dostosowanie współpracy z innymi dostawcami platform internetowych lub wyszukiwarek internetowych za pomocą kodeksów postępowania oraz protokołów kryzysowych, o których mowa odpowiednio w art. 45 i 48;

(I) podejmowanie działań uświadamiających oraz dostosowywanie ich interfejsu internetowego w celu udzielenia odbiorcom większej ilości informacji;

W świetle powyższego jest więc jasne, że nie tylko identyfikuje się liczne ryzyka systemowe związane z treścią wypowiedzi użytkowników platform internetowych, lecz także dostawcy usług są zachęceni do agresywnego moderowania treści użytkowników we współpracy z organizacjami pozarządowymi (zaufane podmioty sygnalizujące – zob. *niżej*). Ideologiczny charakter tych niejednoznacznych pojęć jest widoczny w świetle kodeksów postępowania i innych niewiążących dokumentów omówionych poniżej. Główna podstawa prawna dla nich jest określona w art. 45 Aktu o usługach cyfrowych (DSA). Jego ustęp 2 stanowi, że kodeksy postępowania mogą być tworzone w szczególności w przypadku, gdy istnieje ryzyko systemowe, zgodnie z art. 34 Aktu o usługach cyfrowych. Na uwagę zasługuje fakt, że kodeksy te powinny

być opracowywane nie tylko przez przedstawicieli branży, lecz także przez władze oraz "organizacje społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich interesariuszy". Ponadto od dostawców usług online oczekuje się opracowania i wdrożenia dobrowolnych standardów dotyczących technicznych aspektów ich funkcjonowania (art. 44 DSA).

Artykuł 36 wymienia narzędzia, którymi dysponuje Komisja, a które umożliwiają ingerencję w działalność bardzo dużych dostawców usług internetowych w zakresie ograniczania ryzyk systemowych, natomiast Artykuł 37 określa obowiązek przeprowadzania corocznych audytów.

Uprzywilejowane traktowanie powinno jednakże przysługiwać tzw. zaufanym podmiotom sygnalizującym, których zgłoszeniom należy nadać priorytet i rozpatrywać je bez zbędnej zwłoki (art. 22.1DSA. Zgodnie z art. 22.2DSA, status

"zaufanego podmiotu sygnalizującego" na mocy niniejszego rozporządzenia przyznawany jest, na wniosek każdego podmiotu, przez koordynatora ds. usług cyfrowych państwa członkowskiego, w którym wnioskodawca ma siedzibę, wnioskodawcy, który wykazał, że spełnia wszystkie następujące warunki:

(a) dysponuje szczególną wiedzą ekspercką i kompetencjami do celów wykrywania, identyfikowania i zgłaszania nielegalnych treści; ;

(b) jest niezależny od dostawców platform internetowych;

(c) podejmuje działania mające na celu dokonywanie zgłoszeń w sposób dokładny i obiektywny oraz z zachowaniem należytej staranności.

Ponadto zaufane podmioty sygnalizujące muszą sporządzać coroczne sprawozdania ze swojej działalności. W praktyce, jak omówiono w innych częściach niniejszej analizy, tylko organizacje pozarządowe spełniające wymogi określone przez Komisję mogłyby zostać zaufanymi podmiotami sygnalizującymi.

3.3. WYTYCZNE I KODEKSY POSTĘPOWANIA

3.3.1. Wytyczne dotyczące procesu wyborczego

W celu wzmocnienia egzekwowania Aktu o usługach cyfrowych Komisja Europejska wydała Wytyczne Komisji z dnia 26 kwietnia 2024 r. dla dostawców bardzo dużych platform internetowych oraz bardzo dużych wyszukiwarek internetowych dotyczące ograniczania ryzyk systemowych związanych z procesami wyborczymi, na mocy art. 35 (3) rozporządzenia (UE) 2022/2065, C/2024/3014 (**“Wytyczne w kontekście procesów wyborczych”**). Komisja była dość jednoznaczna w określeniu, jakiego zagrożenia te Wytyczne powinny pomóc uniknąć. W par. 3, Komisja stwierdziła:

Wiele zjawisk związanych z platformami internetowymi i wyszukiwarkami internetowymi stwarza zwiększone ryzyko dla uczciwości wyborów. Obejmują one m.in. rozprzestrzenianie się nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie, zagrożenia związane z zagranicznymi manipulacjami informacjami i ingerencjami w informacje („FIMI”), a także szersze zjawisko dezinformacji,, rozpowszechnianie (brutalnych) treści ekstremistycznych i treści, których celem jest radykalizacja,,a także rozpowszechnianie treści generowanych za pomocą nowych technologii, takich jak generatywna sztuczna inteligencja („AI”) (3).

Zgodnie z par. 12, Wytyczne są skierowane do dostawców „bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych” (tj., w szczególności, Google, YouTube, Facebook i X). Obowiązki takich podmiotów w odniesieniu do tych platform są określone przez podkreślenie potrzeby, aby operatorzy „dysponowali odpowiednimi zasobami na potrzeby moderowania treści, co obejmuje znajomość lokalnego języka oraz krajowych lub regionalnych kontekstów i specyfiki”, przy czym powinni także dysponować odpowiednimi wewnętrznymi procesami uwzględniającymi **niezależne analizy** poziomu wolności i pluralizmu mediów, takie jak Monitor Pluralizmu Mediów, znajomość inicjatyw i wskaźników umiejętności korzystania z mediów oraz informacje na temat istnienia **przestrzeni umożliwiającej organizacjom społeczeństwa obywatelskiego** udział w kształtowaniu polityki i dyskursie obywatelskim.” (par. 21). Ponadto powinni „rozważyć utworzenie **specjalnego, łatwego do zidentyfikowania zespołu wewnętrznego** przed każdym poszczególnym okresem wyborczym przed każdym okresem wyborczym, który powinien obejmować wszelkie istotne kompetencje, w tym w obszarach takich jak **moderowanie treści, weryfikacja informacji**, przerywanie zagrożeń, zagrożenia hybrydowe, **cyberbezpieczeństwo, dezinformacja i zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w informacje, prawa podstawowe** i udział społeczeństwa, a także współpracować z odpowiednimi **ekspertami zewnętrznymi**, na przykład z centrami **Europejskiego Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO)** i niezależnymi **organizacjami zajmującymi się weryfikacją informacji”** (par 22). Ponadto środki te powinny kierować się, między innymi, kodeksami postępowania dotyczącymi mowy nienawiści i dezinformacji „a także na zaleceniami organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takimi jak

zalecenia wystosowane przez Civil Liberties Union for Europe oraz European Partnership for Democracy (zob. wyżej).

Co do istoty, środki zmniejszające ryzyko powinny obejmować m.in. **“Oznaczenia demaskujące zidentyfikowaną dezinformację i treści o charakterze zagranicznych manipulacji informacjami i ingerencji w informacje, nadawane przez niezależnych weryfikatorów informacji i zespoły z niezależnych organizacji medialnych zajmujące się weryfikacją informacji; oraz narzędzia i informacje pomagające użytkownikom w ocenie wiarygodności źródeł informacji, takie jak znaki zaufania skoncentrowane na uczciwości źródła w oparciu o przejrzyste metody i opracowane przez niezależne strony trzecie”** (par. 27).

Ponadto, pod względem technicznym, dostawcy usług powinni rozważyć między innymi: "Zapewnienie, aby systemy rekomendacji były projektowane i dostosowywane w sposób umożliwiający użytkownikom dokonywanie istotnych wyborów **i kontrolę nad ich kanałami informacyjnymi**, z należyтым uwzględnieniem różnorodności i pluralizmu mediów; **ustanowienie środków mających na celu ograniczenie eksponowania dezinformacji** w kontekście wyborów w oparciu o jasne i przejrzyste metody, np. w odniesieniu do treści wprowadzających w błąd, które **zostały zweryfikowane jako fałszywe** lub pochodzące z kont, które wielokrotnie uznano za rozpowszechniające dezinformację **demonetyzacja treści dezinformacyjnych”** (par. 27).

Aby zapewnić jak największą skuteczność tych działań, „Komisja zaleca, aby dostawcy VLOP i VLOSE **współpracowali z niezależnymi organizacjami zajmującymi się weryfikacją informacji**, które **przestrzegają wysokich standardów w zakresie metodyki, etyki i przejrzystości**, na przykład poprzez członkostwo w Europejskiej sieci norm weryfikacji informacji (EFCSN) i przestrzeganie jej kodeksu norm (par. 50).

3.3.2. Kodeks postępowania dotyczący mowy nienawiści +

Zmieniony Kodeks postępowania dotyczący przeciwdziałania nielegalnej mowie nienawiści w internecie + („**Kodeks postępowania+**”), który 20 stycznia 2025 r. został włączony do ram Aktu o usługach cyfrowych⁷ („**Kodeks postępowania w sprawie zwalczania nielegalnej mowy nienawiści w internecie**”), jest aktem samoregulacyjnym podpisanym przez wiele dużych platform internetowych, w tym Google, Facebook i YouTube, który jednak ma znaczenie prawne na mocy art. 45 DSA. Sygnatariusze tego kodeksu zobowiązali się wprowadzić regulamin, który jasno informuje użytkowników, że nielegalna mowa nienawiści jest zabroniona w ramach świadczonych usług. (par. 1.1). Zgodnie z par. 2.1, „Sygnatariusze wdrożą mechanizmy zgłaszania i podejmowania działań, aby umożliwić każdemu użytkownikowi w UE, **w tym Zaufanym Podmiotom Zgłaszającym** [tj. organizacjom pozarządowym zatwierdzonym przez

⁷ Kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnej mowy nienawiści w internecie +, dostępny w *Kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnej mowy nienawiści w internecie +*, Komisja Europejska, 20 stycznia 2025 r., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>, dostęp: 1 marca 2026 r.

Komisję], powiadamianie ich o obecności w ich usłudze konkretnych treści, które **użytkownik uważa za nielegalne treści będące mową nienawiści**". Ponadto, „[p]o otrzymaniu prawidłowego zgłoszenia Sygnatariusze rozpatrzą je w sposób terminowy, staranny, niearbitralny i obiektywny oraz niezwłocznie podejmą działania w celu usunięcia lub zablokowania dostępu do zgłoszonych treści” (par 2.2). Powinni również “przeglądać większość (co najmniej 50%) otrzymanych zgłoszeń (...)” (par. 2.3). Aby zwiększyć ich skuteczność, platformy internetowe zobowiązują się do dzielenia się wiedzą pod auspicjami Komisji (par. 4). Skuteczność działań podjętych przez platformy internetowe ma być mierzona corocznie w ramach działań monitorujących, w których skuteczność wewnętrznych procedur platform będzie mierzona przez zatwierdzone przez Komisję organizacje pozarządowe (załącznik 1).

3.3.3. Kodeks postępowania w zakresie dezinformacji

Zrewidowany Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji z 16 czerwca 2022 r., włączony 13 lutego 2025 r. do ram prawnych Aktu o usługach cyfrowych („**Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji**”)⁸ został także podpisany przez większość największych dostawców usług online, w tym Google i Facebooka, oraz wybrane organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Jego kluczowe obszary obejmują m.in. demonetyzację dezinformacji, wzmocnienie społeczności weryfikatorów faktów oraz wzmocnienie sprawozdawczości i monitorowania (str. 6-7).

W celu demonetyzacji dezinformacji (Środek 1.1):

Właścivi Sygnatariusze zaangażowani w sprzedaż reklam, w tym platformy medialne, wydawcy i firmy z sektora technologii reklamowych, wdrożą, ujawnią i będą egzekwować polityki mające na celu:

- *Po pierwsze, **unikanie publikowania i rozpowszechniania szkodliwej dezinformacji** w celu ochrony integralności działalności firm utrzymujących się z reklam;*
- *Po drugie, **podejmowanie skutecznych działań w zakresie egzekwowania i usuwania naruszeń** w celu **unikania umieszczania reklam obok treści dezinformacyjnych** lub w źródłach, które wielokrotnie naruszają te zasady.*

⁸ Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, dostępny na stronie *Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji*, Komisja Europejska, 13 lutego 2025 r., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation>, dostęp: 1 marca 2026 r.

Zgodnie ze Środkiem 2.2:

Właściwi Sygnatariusze opracują narzędzia i metody lub zawiążą partnerstwa, które mogą zawierać **odniesienia do niezależnych źródeł informacji** zarówno publicznych, jak i prywatnych (na przykład **partnerstwa z organizacjami weryfikującymi fakty** lub z **organizacjami oceniającymi źródła**, lub usługodawcami dostarczającymi **wskaźniki wiarygodności**, lub własne metody opracowane wewnętrznie) w celu identyfikowania **treści** oraz **źródeł rozpowszechniających szkodliwą dezinformację**, a także identyfikowania i podejmowania działań wobec reklam i treści promowanych, które naruszają polityki reklamowe dotyczące dezinformacji (...).

Zgodnie z Zobowiązaniem 6:

Właściwi Sygnatariusze zobowiązują się do tego, aby reklamy polityczne lub tematyczne były **wyraźnie oznaczone i możliwe do odróżnienia jako treści sponsorowane** w sposób, który pozwala użytkownikom zrozumieć, że wyświetlane treści zawierają reklamę polityczną lub tematyczną.

Środek 18.1 zawiera zobowiązanie do:

ograniczenia ryzyka, że ich usługi będą napędzać wiralne rozprzestrzenianie się szkodliwej dezinformacji, takie jak:

- Systemy rekomendacyjne **zaprojektowane w celu zwiększenia widoczności wiarygodnych informacji** oraz zmniejszenia widoczności dezinformacji, oparte na jasnych i przejrzystych metodach i podejściach do definiowania kryteriów dotyczących wiarygodnych informacji (...).

Zgodnie ze Środkiem 18.2:

Właściwi Sygnatariusze opracują i będą egzekwować publicznie udokumentowane, proporcjonalne polityki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się szkodliwych fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji (w zależności od usługi, np. **zakazywanie, obniżanie rangi lub nierekomendowanie** szkodliwych fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji, dostosowane do wagi skutków i z poszanowaniem wolności wypowiedzi i informacji); oraz **podejmą działania wobec stron internetowych lub podmiotów** które uporczywie naruszają te polityki.

Zgodnie ze Środkiem 21.1:

Właściwi Sygnatariusze będą dalej **opracowywać i wdrażać polityki**, funkcje lub programy we wszystkich państwach członkowskich i językach UE, aby pomóc użytkownikom korzystać z kontekstu oraz **ustaleń dostarczanych przez niezależnych weryfikatorów faktów** lub **wiarygodne źródła**, na przykład za pomocą **etykiet**, takich jak oznaczenia **oceny weryfikatorów faktów**,

powiadomienia dla użytkowników, którzy próbują udostępnić lub wcześniej udostępnił ocenione treści, panele informacyjne lub **poprzez podejmowanie działań wobec treści zgłoszonych przez weryfikatorów faktów**, które naruszają ich zasady. Współpracując z **niezależnymi weryfikatorami faktów** przy oznaczaniu treści w swoich usługach, właściwi Sygnatariusze będą dalej rozwijać i stosować narzędzia lub funkcje służące informowaniu użytkowników, za pomocą środków, takich jak etykiety i powiadomienia, że treści, z którymi wchodzi w interakcję **zostały ocenione przez niezależnego weryfikatora faktów**, oraz dążyć do ich wdrożenia we wszystkich językach państw członkowskich UE.

Zgodnie z Zobowiązaniem 22:

Właściwi Sygnatariusze zobowiązują się **zapewniać użytkownikom narzędzia pomagające im podejmować bardziej świadome decyzje** gdy natrafiają w Internecie na informacje, które **mogą być fałszywe lub wprowadzające w błąd**, oraz ułatwiać użytkownikom dostęp do narzędzi i **informacji umożliwiających ocenę wiarygodności źródeł informacji**, takich jak **wskaźniki wiarygodności na potrzeby świadomego poruszania się w Internecie**, w szczególności w odniesieniu do kwestii społecznych lub debat będących przedmiotem ogólnego zainteresowania.

W celu domknięcia wszelkich luk, zgodnie z Zobowiązaniem 25, dostawcy prywatnych usług przesyłania wiadomości zobowiązują się do wprowadzenia funkcji ograniczających możliwość rozpowszechniania dezinformacji, na przykład poprzez zachowanie oznaczeń przy przekazywaniu dalej linków z mediów społecznościowych lub ograniczenie możliwości przekazywania dalej do wielu kont linków prowadzących do podejrzanych stron.

Aby zapewnić właściwą jakość kontroli dezinformacji, zgodnie ze Środkiem 30.1:

Właściwi Sygnatariusze zawrą **porozumienia między nimi a niezależnymi organizacjami weryfikującymi fakty** (zgodnie z definicją zawartą w podpunkcie (e)), aby **zapewnić objęcie weryfikacją faktów we wszystkich państwach członkowskich**. Porozumienia te powinny spełniać wysokie standardy etyczne i zawodowe oraz opierać się na przejrzystych, otwartych, spójnych i niedyskryminujących warunkach, a także zapewniać **niezależność weryfikatorów faktów**.

Ponadto, zgodnie ze Środkiem 30.2:

Właściwi Sygnatariusze **wniosą uczciwy wkład finansowy na rzecz niezależnych europejskich organizacji weryfikujących fakty** za ich pracę na rzecz zwalczania dezinformacji w usługach tychże Sygnatariuszy. Wspomniane wkłady finansowe mogą przyjmować formę umów indywidualnych, umów zawieranych z wieloma weryfikatorami faktów albo umów zawieranych z wybranym organem reprezentującym niezależne europejskie organizacje weryfikujące fakty, który ma mandat do zawierania wspomnianych umów.

Aby nadać pełną skuteczność powyższym Środkom, zgodnie z Zobowiązaniem 31:

*Właściwi Sygnatariusze **zobowiązują się integrować, prezentować, lub w inny sposób konsekwentnie wykorzystywać pracę weryfikatorów faktów w usługach, procesach i treściach swoich platform, obejmując wszystkie państwa członkowskie i języki,***

Przy czym, zgodnie z Zobowiązaniem 32:

Właściwi Sygnatariusze zobowiązują się zapewnić weryfikatorom faktów niezwłoczny, a ilekroć to możliwe – zautomatyzowany – dostęp do informacji, które są istotne, by pomóc im zmaksymalizować jakość i wpływ weryfikacji faktów.

Zgodnie z Zobowiązaniem 28 dostawcy platform internetowych mają wspierać „badania prowadzone w dobrej wierze” dotyczące dezinformacji, w tym poprzez finansowanie tych badań.

Postanowienia te są uzupełnione postanowieniami instytucjonalnymi dotyczącymi utworzenia stałej grupy zadaniowej oraz monitorowania przestrzegania kodeksu.

Te dość agresywne działania w zakresie weryfikacji faktów powinny być zrównoważone zobowiązaniem do wprowadzenia przejrzystego i szybkiego mechanizmu odwoławczego (Zobowiązanie 24).

3.4. SKUTKI AKTU O USŁUGACH CYFROWYCH

Skutki Aktu o usługach cyfrowych, wraz z aktami wykonawczymi dotyczącymi wolności słowa i debaty wyborczej, są równie daleko idące co niepokojące. Akt o usługach cyfrowych wprowadza wielopoziomą moderację treści jako ogólną zasadę funkcjonowania platformy usług internetowych. Dostawcy usług internetowych są pociągani do odpowiedzialności za treść wypowiedzi użytkowników platform. Dlatego powinni współpracować z unijnymi i krajowymi regulatorami oraz z zatwierdzonymi przez Komisję organizacjami pozarządowymi (określanymi jako „weryfikatorzy faktów”, „zaufane podmioty zgłaszające” itp.) i podlegać ich nadzorowi.

Pierwszym obszarem budzącym obawy jest zakres obowiązków moderacyjnych, ponieważ platformy mediów społecznościowych byłyby zobowiązane do filtrowania nie tylko treści bezpośrednio szkodliwych, takich jak nawoływanie do przemocy lub jej drastyczne przedstawienia, pornografia itp., ale także treści podpadających pod niejednoznaczne pojęcia, takie jak „nielegalność” czy „mowa nienawiści”. Ponadto należy zauważyć, że oprócz tego, iż terminy te są niejednoznaczne, mają one także lewicowo-liberalne konotacje. W konsekwencji jest jasne, że to wypowiedzi polityczne kwestionujące lewicowo-liberalny konsensus (tj. dyskurs „konserwatywny” lub „populistyczny”) byłyby szczególnie narażone na cenzurę.

Powyższe zagrożenia są jeszcze bardziej widoczne ze względu na rolę przyznaną organizacjom pozarządowym zatwierdzonym przez Komisję Europejską i państwa członkowskie,

prowadzącym weryfikację faktów lub zwalczającym mowę nienawiści i dezinformację. Mają być one zaangażowane na wielu poziomach. Po pierwsze, będą się cieszyć uprzywilejowaną pozycją w zakresie usuwania kwestionowanych treści z platform internetowych. Ponadto mają uczestniczyć w opracowywaniu standardów moderacji, które następnie będą egzekwowane wobec użytkowników platformy na wielu poziomach, np. poprzez prowadzenie obowiązkowych, ciągłych konsultacji, zasiadanie w stałych organach konsultacyjnych oraz organach ds. ustanawiania standardów lub przeprowadzanie obowiązkowych przeglądów skuteczności polityk przyjętych przez daną platformę społecznościową. Po trzecie, mają bezpośrednio ingerować w treść wypowiedzi w internecie, przede wszystkim poprzez dołączanie etykiet wskazujących wiarygodność informacji lub jej źródła, ocen weryfikatorów faktów itp. Co nie mniej ważne, oczekuje się od nich również edukowania obywateli UE poprzez zapewnianie im możliwości zdobywania wiedzy w zakresie kompetencji medialnych i cyfrowych.

Powyzsza struktura ram moderacji również powinna budzić obawy. Po pierwsze, Akt o usługach cyfrowych wprowadza solidne ramy zgłaszania i usuwania treści, z niewielkim — jeśli w ogóle jakimkolwiek — poszanowaniem praw autorów wypowiedzi uznawanych za naruszające prawo. W ramach takich środków skargi składane przez organizacje pozarządowe zatwierdzone przez Komisję (i przez dane państwo członkowskie) powinny być rozpatrywane w pierwszej kolejności. W tym kontekście należy pamiętać, że zgodność ma być zapewniana także dzięki temu, że te same organizacje pozarządowe przeprowadzałyby coroczne przeglądy zgodności platform internetowych z Aktem o usługach cyfrowych i przekazywały je właściwym organom. Obowiązki w zakresie cenzury nie są jednak ograniczone wyłącznie do działań reaktywnych. Oczekuje się również, że platformy będą oznaczać wypowiedzi swoich użytkowników, głównie poprzez włączanie do nich materiałów przygotowanych przez zewnętrzne organizacje pozarządowe, zwykle w formie etykiety (np. informującej o stopniu wiarygodności opublikowanych informacji, zawierającej komentarze weryfikatorów faktów, wskazującej wiarygodność źródła itp.). Jednocześnie organizacje pozarządowe zwalczające niepożądane treści są zapraszane do współtworzenia właśnie tych standardów, które mają wdrażać w różnych ramach, sieciach itp., w tym poprzez działania edukacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa, takie jak zajęcia z edukacji medialnej i cyfrowej. Wreszcie, co nie mniej istotne, oczekuje się, że operatorzy platform internetowych zmienią algorytmy swoich platform tak, aby wszelkie informacje uznane za niezgodne z przepisami UE były trudniejsze do indeksowania przez wyszukiwarki.

Ostatecznie wspomniane wyżej negatywne skutki dla wolności słowa są dodatkowo potęgowane przez fakt, że Akt o usługach cyfrowych jest tylko jednym z elementów — choć kluczowym — Tarczy Demokracji, a operatorom internetowym wykazującym zbyt dużą pobłażliwość wobec niepożądanych wypowiedzi grożą surowe kary. Poniżej omówiono te kwestie bardziej szczegółowo.

4. REGULACJA REKLAMY POLITYCZNEJ

4.1. REGULACJA REKLAMY POLITYCZNEJ

Rozporządzenie (UE) 2024/900 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L, 2024/900 (dalej: „**Rozporządzenie w sprawie reklamy politycznej**”) jest aktem regulującym zasady rozpowszechniania reklam politycznych w UE. Akt został przyjęty jako rozporządzenie, a zatem ma bezpośrednie zastosowanie. Wszedł w życie w kwietniu 2024 r., a większość jego przepisów stosuje się od dnia 10 października 2025 r. Rozporządzeniu w sprawie reklamy politycznej towarzyszą oficjalne wytyczne z dnia 8 października 2025 r. w celu wsparcia wdrażania rozporządzenia (UE) 2024/900 w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (C(2025) 6829 final) („**Wytyczne dotyczące reklamy politycznej**”).

Na wstępie należy zauważyć, że Rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich dostawców reklam politycznych w UE, niezależnie od miejsca ich siedziby. Zgodnie z art. 2.1 Rozporządzenia:

Niniejsze rozporządzenie stosuje się do reklamy politycznej, jeżeli materiał reklamowy jest rozpowszechniany w Unii, jest wprowadzany do domeny publicznej w co najmniej jednym państwie członkowskim lub jest skierowany do obywateli Unii, niezależnie od miejsca siedziby dostawcy usług reklamy politycznej, miejsca zamieszkania lub siedziby sponsora, i niezależnie od zastosowanych środków.

Pojęcie „reklamy politycznej” zostało zdefiniowane w art. 3 (2) stosunkowo szeroko jako:

przygotowanie, zamieszczanie, promowanie, publikacja, dostarczanie lub rozpowszechnianie, w jakikolwiek sposób, przekazu, zazwyczaj za wynagrodzeniem lub w ramach działań wewnętrznych bądź w ramach politycznej kampanii reklamowej:

(a) przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz, chyba że ma on charakter wyłącznie prywatny lub wyłącznie handlowy, lub

(b) który może wpływać i ma na celu wpływanie na wynik wyborów lub referendum, zachowanie wyborcze czy też na proces ustawodawczy lub regulacyjny na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym;

z wyjątkiem oficjalnych środków komunikacji. Art. 8, mający na celu przedstawienie dalszych wytycznych dotyczących definicji reklamy, stanowi, że:

*1. W celu ustalenia, czy przekaz stanowi reklamę polityczną w rozumieniu art. 3 pkt 2 lit. b), uwzględnia się **wszystkie jego cechy**, w tym: (a) treść przekazu; (b) sponsor przekazu; (c) język zastosowany w przekazie; (d) kontekst przekazu, w tym okres rozpowszechniania; (e) środki, za pomocą których przekaz jest przygotowywany, zamieszczany, promowany, publikowany, dostarczany lub rozpowszechniany; (f) docelowi odbiorcy przekazu; (g) cel przekazu.*

Ta definicja jest wyraźnie zbyt szeroka i mało pomocna, na przykład, przy odróżnianiu reklam politycznych od kampanii społecznych. Jest to szczególnie istotne, ponieważ wszystkie te pojęcia należy rozumieć dynamicznie, co oznacza, że ten sam podmiot, taki jak organizacja charytatywna, może, ale nie musi, świadczyć usługi związane z reklamami politycznymi. Niejasności te są tym bardziej niepokojące, że, jak otwarcie przyznano w pkt. 20 rozporządzenia jest to pierwszy akt prawny UE zawierający definicję reklam politycznych.

Podobne niejednoznaczności dotyczą roli dostawców mediów społecznościowych i wyszukiwarek internetowych, którzy co do zasady są wyłączeni z zakresu stosowania rozporządzenia, jednak mogą zostać zaangażowani w proces reklamy politycznej, np. poprzez zwiększanie widoczności materiałów objętych definicją. Jak wyjaśnia Komisja w swoich wytycznych (przykład do par. 1.2.1.1):

*Partia polityczna zwraca się do dostawcy sieci mediów społecznościowych o świadczenie usługi reklamy politycznej i **płaci mu za promowanie trzech nowych przekazów**, zamieszczanych na jej koncie w mediach społecznościowych. Promując te trzy posty w zamian za konkretne wynagrodzenie, dostawca sieci mediów społecznościowych **świadczy usługi reklamy politycznej** i według rozporządzenia byłby wydawcą reklamy politycznej.*

Ta klasyfikacja ma kluczowe znaczenie, ponieważ prawodawcy UE nakładają szereg szczególnych obowiązków związanych ze statusem dostawców usług reklamy politycznej. Artykuły 11–14 określają szeroki zakres obowiązków informacyjnych. Na przykład reklamy polityczne powinny być wyraźnie oznaczone jako takie, aby odbiorcy mogli natychmiast rozpoznać dany przekaz jako reklamę polityczną oraz poznać ważne informacje dotyczące m.in. podmiotu ją finansującego, wysokości finansowania itd.

Co nie dziwi, Artykuł 15 zobowiązuje wydawców reklam politycznych do wdrożenia solidnych mechanizmów zgłaszania i usuwania, umożliwiających wszystkim zainteresowanym stronom zgłaszanie reklam politycznych niezgodnych z Rozporządzeniem.

Najbardziej skomplikowana część dotyczy tekstu odnoszącego się do ochrony danych osobowych, ponieważ Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej wprowadza szczególny reżim uzyskiwania zgody na przetwarzanie danych na potrzeby reklam politycznych. Zgodnie z artykułem 18:

*1. Techniki targetowania lub dostarczania reklamy, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych w kontekście reklamy politycznej online, są dozwolone **tylko w przypadku spełnienia następujących warunków**:*

*(a) administrator **zebrał** dane osobowe od **osoby, które jej dotyczą**;*

*(b) osoba, której dane dotyczą, **udzieliła wyraźnej zgody** (...) na przetwarzanie danych osobowych specjalnie na potrzeby reklamy politycznej; oraz*

(c) te **techniki nie obejmują „profilowania”** zdefiniowanego (...) z wykorzystaniem szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w (...).

2. W kontekście reklamy politycznej zakazuje się technik targetowania lub technik dostarczania reklamy, które obejmują przetwarzanie danych osobowych, **osoby, której dane dotyczą, o której administrator z dostateczną pewnością wie, że jeszcze przez co najmniej jeden rok nie osiągnie ona wieku uprawniającego do głosowania**, określonego w przepisach, **krajowych**. Wypełnianie obowiązków określonych w niniejszym ustępie nie zobowiązuje administratora do przetwarzania dodatkowych danych osobowych, aby ocenić, czy osoba, której dane dotyczą, jeszcze przez co najmniej jeden rok nie osiągnie wieku uprawniającego do głosowania.

(...)

4. Do celów wdrożenia wymogów określonych w rozporządzeniach (UE) (...) dotyczących **udzielania wyraźnej zgody**, a także wycofywania jej po jej udzieleniu, administratorzy upewniają się, że:

(a) osoba, której dane dotyczą, nie jest proszona o wyrażenie zgody, jeżeli wskazała już w sposób zautomatyzowany, że **nie wyraża zgody na przetwarzanie danych do celów reklamy politycznej**, chyba że wniosek jest uzasadniony istotną zmianą okoliczności;

(b) osobie, której dane dotyczą i która nie wyraża zgody, proponuje się równoważną alternatywę dla korzystania z usługi online bez otrzymywania reklamy politycznej.

Ograniczenia te są dodatkowo podkreślone w preambule rozporządzenia:

(77) Techniki targetowania lub dostarczania reklamy obejmujące profilowanie z wykorzystaniem szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w (...), powinny być zakazane w kontekście reklamy politycznej online. **Nie powinno być możliwe powoływanie się na warunki określone w (...) w odniesieniu do stosowania tych technik w kontekście reklamy politycznej online**. Stosowanie technik targetowania i technik dostarczania reklam obejmujących przetwarzanie danych osobowych innych niż szczególne kategorie danych osobowych w kontekście reklamy politycznej online **powinno być dozwolone wyłącznie wtedy, gdy opiera się na danych osobowych zebranych od osób, których dane dotyczą, i za ich wyraźną zgodą, przekazanych oddzielnie do celów reklamy politycznej**. (...) Techniki targetowania i dostarczania reklam, stosowane zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym rozporządzeniu, mogą być przydatne w rozpowszechnianiu reklamy politycznej i informacji oraz w docieraniu do obywateli i informowaniu ich.

(78) **Administratorzy danych nie powinni wykorzystywać danych osobowych uzyskanych od osób trzecich do celów targetowania lub dostarczania reklamy**

politycznej. . Aby pomóc w zapobieganiu manipulacyjnemu mikrotargetowaniu, dostawcy usług reklamy politycznej powinni wprowadzić szczególne środki w celu zapewnienia, że dane osobowe, które są zbierane i przetwarzane w celu targetowania i dostarczania reklamy politycznej, są ograniczone do tego, co jest niezbędne (...).

W świetle powyższego jest jasne, że rozporządzenie nakłada poważne ograniczenia na zdolność podmiotów politycznych do poszukiwania nowych zwolenników. Restrykcyjne przepisy dotyczące zgody (wymóg wyrażenia odrębnej zgody na otrzymywanie reklam politycznych), wykorzystywania danych (zakaz korzystania z danych pochodzących od stron trzecich; ograniczenia mikrotargetowania) oraz obowiązki należytej staranności dotyczące ochrony małoletnich przed otrzymywaniem reklam politycznych poważnie ograniczają realną możliwość prowadzenia reklamy politycznej w UE.

Powyższych ograniczeń nie równoważą wyraźne wyłączenia przewidziane dla wypowiedzi politycznych przekazywanych w charakterze osobistym lub redakcyjnym (art. 1) ani dla oficjalnych (rządowych) komunikatów.

4.2. SKUTKI REGULACJI

Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej już wywarło efekt mrozący na reklamę polityczną w UE. Nawet uwzględniając Wytyczne Komisji dotyczące reklamy politycznej, ramy prawne są nieprzejrzyste i stwarzają wiele zagrożeń prawnych dla podmiotów zaangażowanych (lub które być zostać zaangażowane) w proces rozpowszechniania reklam politycznych.

Najważniejsze niejednoznaczności dotyczą samej definicji reklamy politycznej. Jest to nowe pojęcie prawa UE, które nie ma wyraźnego odpowiednika w systemach prawnych państw członkowskich UE. Chociaż Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej zawiera obszerne definicje, którym towarzyszą wytyczne Komisji, dostarczają one niewiele, jeśli w ogóle, wskazówek dotyczących przypadków granicznych, takich jak kampanie dotyczące kontrowersyjnych kwestii społecznych, które mogą wiązać się z wyborami lub referendum, choć nie stanowią bezpośrednio części agendy politycznej. Przykłady mogą się różnić i obejmują imigrację, związki osób tej samej płci, aborcję i zmiany klimatu. W konsekwencji istnieje ryzyko, że kampanie organizowane przez organizacje społeczne, takie jak organizacje pozarządowe, ruchy religijne itp., mogłyby zostać uznane za reklamę polityczną, a ich sponsorzy byliby karani za nieprzestrzeganie wymogów Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej. W wyniku stosowania mętnych kryteriów i stronniczego podejścia Komisji Europejskiej oraz większości krajowych organów regulacyjnych, z których większość stanowi zaplecze lewicowo-liberalnego establishmentu, jasne jest, że Rozporządzenie wywołuje efekt mrozący na działalność publiczną konserwatywnych podmiotów.

Po drugie, pojawiają się uzasadnione wątpliwości w związku z ograniczeniami dotyczącymi wykorzystywania danych osobowych prywatnych użytkowników. Zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej dostawcy usług reklamy politycznej mogą wykorzystywać dane osobowe objęte regulacjami RODO wyłącznie za wyraźną zgodą osób, których dane te dotyczą. Nie jest jasne, co dokładnie należy rozumieć przez wyraźną zgodę w tym zakresie. Czy tradycyjna zgoda zawarta w regulaminie dostawcy usług byłaby wystarczająca? A może powinno się stosować wyższe standardy? Problemy te zdają się być jeszcze poważniejsze, jeśli uwzględnimy fakt, że przepisy te byłyby egzekwowane przez organy ochrony danych osobowych różnych państw członkowskich, które niekoniecznie przyjmują takie samo podejście. W konsekwencji każda targetowana reklama polityczna wiązałaby się z ryzykiem naruszenia przepisów prawa UE, co pociągałoby za sobą znaczne kary finansowe dla dostawcy usług.

Po trzecie, można by dyskutować, jaki wpływ na wolność słowa mają wymogi dotyczące oznakowania, ograniczone wyłącznie do reklam politycznych, wyraźnie oddzielające je od informacji pochodzących ze źródeł zatwierdzonych przez Komisję.

Zagrożenia omówione powyżej bynajmniej nie są czysto teoretyczne. Wręcz przeciwnie, w odpowiedzi na unijne przepisy niektóre z największych platform mediów społecznościowych, takie jak Facebook i YouTube, zdecydowały się zakazać wszelkich reklam politycznych w rozumieniu Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej na swoich platformach.⁹ Tym samym partie polityczne i inne podmioty (ruchy społeczne, organizacje pozarządowe itd.) zostały pozbawione możliwości prezentowania swoich poglądów szerszej publiczności, w tym najważniejszej grupie — niezdecydowanym wyborcom. Nie trzeba dodawać, że sytuacja ta jest szczególnie uciążliwa dla osób, które mają ograniczony dostęp do „tradycyjnych” kanałów komunikacji, takich jak nadawcy publiczni, gazety i inne media tradycyjne. Biorąc pod uwagę przewagę partii liberalnych oraz ogólnie lewicowe nastawienie większości „tradycyjnych” mediów w UE, oznacza to, że Rozporządzenie w sposób nieproporcjonalny ogranicza zdolność konserwatywnych aktorów politycznych do komunikowania swoich idei politycznych.

5. INNE AKTY

⁹ W przypadku Facebooka zob. S. Jeffers, *Zakaz reklam wprowadzony przez Meta i Google wywraca do góry nogami kampanie polityczne w Europie*, Tech Policy, 22 października 2025, <https://www.techpolicy.press/meta-and-googles-ad-ban-upends-political-campaigning-in-europe>, dostęp: 1 marca 2026 r.; w przypadku Google zob.: A. Kroeber-Riel, *Aktualizacja dotycząca politycznej reklamy w Unii Europejskiej*, Google – The Keyword, 14 listopada 2024 r., <https://blog.google/company-news/inside-google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu> oraz *Aktualizacja zasad dotyczących treści politycznych (wrzesień 2025)*, Pomoc Google – Zasady dotyczące reklam, 5 sierpnia 2025 r., <https://support.google.com/adspolicy/answer/16409999?hl=en>, dostęp do obu: 1 marca 2026 r.

Chociaż omówione powyżej akty prawne stanowią główne narzędzia ograniczania wolności słowa w UE, architektura Tarczy demokracji jest czymś więcej. Obejmuje również wiele innych aktów prawnych, które nie są jednak wymierzone w wolność słowa w tak bezpośredni sposób.

Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje rozporządzenie (UE) 2024/1689 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektywy 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (Akt o sztucznej inteligencji) („AI Act”). Chociaż Akt o sztucznej inteligencji koncentruje się głównie na wyzwaniach stwarzanych przez generatywną sztuczną inteligencję, niektóre jego przepisy wydają się dublować i tym samym wzmacniają najbardziej problematyczne przepisy Aktu o usługach cyfrowych. Co raczej nie dziwi, potencjalnie najbardziej problematyczna część dotyczy obowiązku dostawcy systemu AI w zakresie ograniczania „ryzyk systemowych” generowanych przez jego modele (art. 55 *i nast.*). Zgodnie z art. 3 (65), „ryzyko systemowe” oznacza „ryzyko, które jest charakterystyczne dla modeli AI ogólnego przeznaczenia posiadających zdolności dużego oddziaływania, i **ma znaczący wpływ na rynek Unii** ze względu na zasięg tych modeli, **lub też rzeczywiste albo dające się racjonalnie przewidzieć negatywne skutki dla zdrowia publicznego, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, praw podstawowych lub całego społeczeństwa**, mogące rozprzestrzenić się na dużą skalę w całym łańcuchu wartości.” Chociaż sam Akt o sztucznej inteligencji (AI Act) zawiera niewiele wskazówek dotyczących tego, co można uznać za ryzyko systemowe, Kodeks postępowania do AI Act jest nieco bardziej precyzyjny i wymienia między innymi zagrożenia dla **“ wolności wypowiedzi i informacji”** oraz wynikające z **“przemocowych, nienawistnych, radykalizujących lub fałszywych treści”** (str. 34). Chociaż można bronić omawianych przepisów jako odpowiadających realnym potrzebom (dzielenie odpowiedzialności za kontrolę nad rozwojem i zastosowaniami AI), w świetle przeprowadzonej powyżej analizy można zasadnie oczekiwać, że przepisy te posłużą jako furtka do ograniczania dostępu do treści odbiegających od opinii głównego nurtu, np. poprzez wykluczanie konserwatywnych poglądów z materiałów treningowych AI jako stanowiących toksyczne dane itd.

Zagrożenie dla wolności słowa w Internecie może pochodzić także z innych źródeł. Na przykład, dyrektywa (UE) 2024/1385 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zawiera również przepisy ograniczające wolność słowa w Internecie. Jej art. 8.1 kryminalizuje „**nawoływanie** do przemocy lub **nienawiści** skierowanej przeciwko **grupie, którą definiuje się według płci**, lub przeciw członkowi takiej **grupy**, przez publiczne rozpowszechnianie, za pomocą ICT [technologii informacyjno-komunikacyjnych], treści zawierających takie nawoływanie” (ponieważ niniejsza sprawa dotyczy dyrektywy, państwom członkowskim pozostawiono pewien margines swobody w ograniczaniu kryminalizacji takiego zachowania). Artykuł 23 tej Dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia solidnych ram dotyczących usuwania treści obciążających z Internetu. Już teraz treści o nie do końca jasno nienawistnym charakterze, dotyczące grupy określonej ze względu na płeć, powinny być interpretowane w świetle celu i

intencji dyrektywy. Zgodnie z postanowieniami par. 75 preambuły, „Państwa członkowskie powinny wprowadzać środki mające na celu **zapobieganie kultywowaniu szkodliwych stereotypów płci**, tak aby **wyeliminować koncepcję niższości kobiet lub stereotypowe role kobiet i mężczyzn**. (...) Biorąc pod uwagę, że dzieci od bardzo młodego wieku, **mają styczność z rolami płciowymi**, które kształtują ich postrzeganie siebie oraz wpływają na ich wybory w zakresie edukacji i pracy, **a także oczekiwania odnośnie do ich roli** jako kobiet i mężczyzn przez całe życie, **kluczowe znaczenie ma zajęcie się stereotypami płci już na etapie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.**”

Tym samym oczywiste jest, że zagrożenia dla wolności słowa, wynikające bezpośrednio z unijnych aktów prawnych tworzących Tarczę Demokracji, są dodatkowo potęgowane przez otoczenie regulacyjne, którego celem jest tłumienie debaty na tematy kontrowersyjne. Pierwszym obszarem budzącym obawy jest zakres obowiązków moderacyjnych, ponieważ platformy mediów społecznościowych byłyby zobowiązane do filtrowania nie tylko treści bezpośrednio szkodliwych, takich jak nawoływanie do przemocy lub jej drastyczne przedstawienia, pornografia itp., ale także treści podpadających pod niejednoznaczne pojęcia, takie jak „nielegalność” czy „mowa nienawiści”.

II. Miecz demokracji UE: egzekwowanie Europejskiej Tarczy Demokracji

1. WPROWADZENIE

Aby rzetelnie ocenić rzeczywiste skutki Tarczy Demokracji UE dla wolności słowa, nie można pominąć kwestii bodźców generowanych przez ramy egzekwowania przewidziane w tych aktach. Jak zostanie szczegółowo wyjaśnione poniżej, nie można tego przecenić. Możliwość nałożenia surowych sankcji zarówno wobec dostawców usług internetowych, jak i państw członkowskich, silnie skłania ich do działania na rzecz ograniczania wolności słowa i wolności informacji w Internecie.

2. SANKCJE WOBEC DOSTAWCÓW USŁUG INTERNETOWYCH ZA NIEPRZESTRZEGANIE ROZPORZĄDZEŃ UE

Co raczej nie dziwi, omawiane powyżej przepisy UE są wzmocnione przez silne mechanizmy ich egzekwowania. Zgodnie z Aktem o usługach cyfrowych właściwe organy (tj. regulatorzy rynku cyfrowego) powinny dysponować uprawnieniami dochodzeniowymi, a także uprawnieniami w zakresie monitorowania i nakładania sankcji (zob. w szczególności art. 49–55 DSA). System opiera się przede wszystkim na zwracaniu się do dostawców usług online o zaprzestanie naruszeń i zapewnienie zgodności z Aktem o usługach cyfrowych. W praktyce oznaczałoby to, że wskazani dostawcy musieliby dostosować swoje obszary działalności do żądań organu regulacyjnego, przedkładać plany działań itp. Chociaż szczegółowe procedury i konkretne sankcje mają zostać określone w krajowych przepisach państw członkowskich, Akt o usługach cyfrowych ustanawia określone minimalne wymogi. W szczególności maksymalne kary za nieusunięcie naruszenia Rozporządzenia powinny wynosić „**6% rocznego światowego obrotu** danego dostawcy usług pośrednich w poprzednim roku obrotowym”, natomiast maksymalna kara za przekazanie „nieprawidłowych, niekompletnych lub **wprowadzających w błąd informacji**, brak odpowiedzi lub sprostowania nieprawidłowych, niekompletnych lub wprowadzających w błąd informacji oraz niepoddanie się kontroli wynosi **1% rocznego dochodu lub światowego obrotu**” (art. 52. 3 DSA). Ponadto powinna również istnieć możliwość dochodzenia odszkodowania przez osoby prywatne (prywatne egzekwowanie prawa), zgodnie z art. 54 DSA. Tę samą wysokość 6% całkowitego światowego rocznego obrotu przewidziano w odniesieniu do kar nakładanych przez Komisję Europejską (art. 74. 1 DSA).

Katalog sankcji przewidzianych w Rozporządzeniu w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej jest równie surowy i w szczególności przewiduje „6 % rocznego dochodu lub budżetu sponsora lub dostawcy usług reklamy politycznej, stosownie do przypadku, i w

zależności od tego, która z tych wartości jest wyższa” albo „6 % rocznego światowego obrotu sponsora albo dostawcy usług reklamy politycznej w poprzednim roku finansowym” (art. 25t. 2 Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej).

3. WDRAŻANIE: MIĘDZY BIUROKRACJAMI PAŃSTWOWYMI A MIĘDZYNARODOWYMI

Jak to często bywa w odniesieniu do aktów prawa UE, nawet jeśli mają one bezpośrednie zastosowanie, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzeń, ich egzekwowanie nie tylko wymaga zaangażowania organów krajowych państw członkowskich, lecz także jest przynajmniej częściowo regulowane przez prawo krajowe.

W przypadku Aktu o usługach cyfrowych jego przepisy powinny być co do zasady egzekwowane przez organy państw członkowskich (art. 49 i nast. DSA), którym należy zapewnić odpowiednie zasoby w celu monitorowania wykonywania ich zadań. Akt o usługach cyfrowych nazywa ich koordynatorami ds. usług cyfrowych. W praktyce rolę tę przypisuje się regulatorom rynku cyfrowego (art. 49.1). Mają oni uprawnienia dochodzeniowe i egzekucyjne, jednak są one szczegółowo określone wyłącznie w przepisach krajowych. W przypadku bardzo dużych platform internetowych i wyszukiwarek internetowych, takich jak YouTube, Google i Facebook, za prowadzenie dochodzenia i nakładanie kar odpowiada Komisja.

Mechanizmy egzekwowania Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej są, co do zasady, podobne (Artykuł 22 wprost odsyła do odpowiednich przepisów DSA).

4. STRUKTURALNE WYZWANIA STAWIANE PRZEZ MECHANIZMY

Widać zatem wyraźnie, że Europejska Tarcza Demokracji wzmacnia pozycję polityków i ugrupowań lewicowo-liberalnych. Kary finansowe za naruszenie Tarczy Demokracji są wysokie, a fakt, że mogą być nakładane za naruszenia przepisów UE, a nie za konkretne naruszenia prawa krajowego, czyni je jeszcze bardziej uciążliwymi dla operatorów internetowych. Ponadto należy uwzględnić ramy instytucjonalne systemów UE, ponieważ to właśnie tam wkład organizacji pozarządowych zatwierdzonych przez państwa członkowskie i ujętych na liście Komisji może okazać się najbardziej istotny. Jest bowiem oczywiste, że ze względu na zakres i skalę zobowiązań platform internetowych wobec „zaufanych podmiotów zgłaszających” lub „weryfikatorów faktów” (współpraca, wsparcie, obowiązki sprawozdawcze) brak współpracy z nimi może stanowić naruszenie, które następnie zostałoby ukarane przez Komisję lub krajowych koordynatorów ds. usług cyfrowych. Jest to realne zagrożenie dla naszej wolności, ponieważ

zachęca do ograniczania wolności słowa, przyznając jednocześnie istotną rolę organizacjom pozarządowym, nieobjętym mechanizmami odpowiedzialności i demokratycznej kontroli.

Można sobie bez trudu wyobrazić sytuację, w której platforma internetowa przyjęłaby stanowisko bardziej sprzyjające ochronie wolności słowa niż organizacje pozarządowe zajmujące się weryfikacją faktów, np. odmawiając usunięcia treści krytycznych wobec aborcji lub dekarbonizacji, po czym zostałyby przez te podmioty zgłoszona władzom krajowym oraz Komisji. Następnie właściwy organ rozpocząłby kontrolę zgodności dostawców usług online z przepisami UE. W toku postępowania organ w dużej mierze opierałby się na informacjach przygotowanych przez te same organizacje pozarządowe, czy to w formie okresowych raportów, ogólnych standardów i wytycznych, czy ocen statystycznych. W konsekwencji organizacje pozarządowe kontrolujące obieg informacji miałyby istotny wpływ na wynik postępowań wszczętych przeciwko operatorom internetowym, tworząc tym samym daleko idące zachęty do ograniczania wolności słowa z pobudek ideologicznych.

5. WARUNKOWOŚĆ JAKO NOWA NORMA? ZMUSZANIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH DO PROMOWANIA CENZURY

Biorąc pod uwagę złożony charakter egzekwowania prawa UE, można zasadnie zapytać, czy i w jakim zakresie efekt mrozący wobec wolności słowa i debaty demokratycznej mógłby zostać w jakimś stopniu złagodzony na poziomie państw członkowskich. Odpowiedź na to pytanie byłaby jednak nieco niejednoznaczna. Z jednej strony UE rzeczywiście pozostawiła krajowym ustawodawcom margines uznania w odniesieniu zarówno do ustanawiania ram regulacyjnych, jak i do organizacji krajowych organów egzekwowania prawa. W niektórych przypadkach, na przykład w Polsce, wolność słowa została skutecznie obroniona w wyniku krajowego procesu legislacyjnego (prezydent zawetował ustawę wniesioną przez rządzącą liberalną partię, która miała na celu wprowadzenie jeszcze surowszych przepisów).¹⁰ Z drugiej strony ten margines uznania nie ma powszechnego zastosowania (Komisja Europejska ma kompetencje do wszczynania dochodzeń wobec bardzo dużych platform internetowych i wyszukiwarek internetowych, takich jak Google, Facebook lub X) i podlega kontroli ze strony samej UE.

Przy wdrażaniu prawa UE państwa członkowskie muszą czynić to w sposób zgodny z prawem UE, zgodnie z jego wykładnią dokonywaną przez właściwe organy UE, a w ostateczności przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zazwyczaj staje po stronie Komisji Europejskiej. W konsekwencji łatwo sobie wyobrazić, że państwa członkowskie byłyby pociągane do odpowiedzialności przez Komisję za niewykazanie wystarczającego zaangażowania w działania polegające na cenzurowaniu wypowiedzi w Internecie. . I znów, wspierane przez Komisję organizacje pozarządowe byłyby najlepiej przygotowane do

¹⁰ *Prezydent zawetował ustawę wdrażającą DSA, przywołując argumenty wskazane przez Ordo Iuris*, Ordo Iuris, 16 stycznia 2026 r., <https://ordoiuris.pl/informacje-prasowe/prezydent-zawetowal-ustawe-wdrazajaca-dsa-przywolujac-argumenty-wskazane-przez-ordo-iuris/>, dostęp: 5 marca 2026.

formułowania zarzutów wobec państw członkowskich nieprzestrzegających przepisów oraz do zapewniania legitymizacji działań Komisji. Jeśli chodzi o środki sankcyjne, którymi dysponuje Komisja, istnieją dwie główne możliwości. Po pierwsze, Komisja mogłaby wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożyć karę pieniężną na podstawie art. 258 i 260 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 47–390). Po drugie, można by zastosować pozatraktatowy mechanizm warunkowości przewidziany w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2092 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („**Rozporządzenie w sprawie warunkowości**”).

Pierwsza opcja, mająca silne umocowanie w traktatach, byłaby bardziej sformalizowana i zajęłaby więcej czasu, ponieważ Komisja musiałaby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a następnie sporządzić uzasadnioną opinię, w której wezwałaby dane państwo członkowskie do usunięcia wszelkich niezgodności z prawem Unii Europejskiej. W przypadku odmowy ze strony państwa członkowskiego, Komisja mogłaby wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i wnioskować o stwierdzenie naruszenia. Gdyby trybunał uznał roszczenie za zasadne, państwo członkowskie byłoby zobowiązane zapewnić przestrzeganie prawa Unii Europejskiej. Dopiero w razie niewywiązania się z tego Komisja mogła żądać zapłaty kary pieniężnej. Sytuacja ta uległa jednak ostatnio zmianie: TSUE coraz częściej skłania się do stosowania sankcji finansowych jako środka tymczasowego, nawet przed stwierdzeniem naruszenia prawa UE.

Jednak nawet biorąc pod uwagę te niedawne zmiany, mechanizmy traktatowe i tak dają Komisji znacznie mniejsze możliwości oddziaływania niż rozporządzenie w sprawie warunkowości. Krótko mówiąc, Rozporządzenie w sprawie warunkowości uprawnia Komisję do ograniczenia wypłaty środków UE na rzecz państwa członkowskiego wykazującego niedociągnięcia w zakresie zdolności do zarządzania nimi. Te niedociągnięcia są rozumiane szeroko, a Rozporządzenie wprost uznaje również kwestie tzw. praworządności za uzasadnioną podstawę do zamrożenia środków.¹¹ Procedura ma charakter uznaniowy i angażuje Komisję oraz, w ograniczonym zakresie, także Radę. Co istotne, Rozporządzenie ma zastosowanie do wszelkiego rodzaju funduszy UE. Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania Komisji, można w sposób uzasadniony wyobrazić sobie scenariusz, w którym niechęć państwa członkowskiego do ograniczenia wolności słowa w celu wyeliminowania fałszywych informacji, dezinformacji i tym podobnych doprowadziłaby do zamrożenia przez Komisję funduszy UE dla tego państwa członkowskiego. A zagrożenie to nie jest bynajmniej wyłącznie teoretyczne. Komisja na przykład wykorzystwała w sposób instrumentalny przepisy budżetowe UE, aby wstrzymać wypłaty dla Polski (tylko po to, by natychmiast je wznowić po zwycięstwie partii liberalnej). Ponadto wypłata środków dla Węgier została zamrożona na podstawie decyzji Komisji

¹¹ „Pieniądze za praworządność” – mechanizm wymagający likwidacji, a nie korekty, Ordo Iuris, 17 lutego 2026, <https://ordoiuris.pl/analiza/pieniadze-za-praworzadnosc-mechanizm-wymagajacy-likwidacji-a-nie-korekty/>, dostęp: 1 marca 2026 r.

Europejskiej¹², a wobec Słowacji wysuwano groźby wykorzystania rozporządzenia w sprawie warunkowości jako broni w związku z jej niedawnymi zmianami konstytucyjnymi, które uznają m.in. fakt istnienia dwóch płci biologicznych oraz wartość rodziny.¹³

Należy również pamiętać o roli sądów krajowych w określaniu wykładni i egzekwowaniu prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej sądy krajowe są zobowiązane do jego bezpośredniego stosowania. Zgodnie z interpretacją TSUE prawo UE ma pierwszeństwo nawet przed konstytucjami krajowymi — co stanowi jedną z fundamentalnych linii konfliktu między siłami centralistycznymi a suwerenistycznymi w UE. Ponadto każdy sąd krajowy jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej. Nawet jeśli państwa członkowskie podejmą działania legislacyjne lub organizacyjne w celu ochrony wolności słowa, mogą one nadal zostać skutecznie podważone przez strategiczne postępowania sądowe oraz sędziów-aktywistów gotowych lekceważyć ich prawo krajowe.

¹² *Mechanizm warunkowości dotyczący praworządności: Rada decyduje o zawieszeniu 6,3 mld euro w związku z jedynie częściowymi działaniami naprawczymi podjętymi przez Węgry*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 12 grudnia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, dostęp: 1 marca 2026 r. Komisja Europejska ostatecznie zawarła porozumienie z węgierskim rządem, które następnie zostało zbadane przez TSUE.

¹³ *Oświadczenie w sprawie zmian ustawodawczych dotyczących ochrony sygnalistów, zaproponowanych przez rząd Słowacji*, Prokuratura Europejska (EPPO), 28 listopada 2025 r., <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/statement-regarding-legislative-amendments-proposed-slovak-government-whistle-blower>, dostęp: 1 marca 2026 r.