

**BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE
JAKO PODSTAWA ZMIAN REGULACYJNYCH
W WARUNKACH KONWERCENCJI TECHNOLOGICZNEJ MEDIÓW**

*Czy uważasz mnie za uczonego, dobrze wykształconego człowieka?
Z pewnością odparł Zi-gong. A czyż nim nie jesteś?
Wcale nie – powiedział Konfucjusz.
Po prostu uchwyciłem jedną nić, która łączy resztę.*

Sima Qian Konfucjusz

Zjawisko cyfryzacji powoduje zmiany społeczne, przyczynia się do rozwoju kapitału społecznego, tym samym stanowi podstawę rozwoju tzw. „kultury cyfrowej”. Dzięki procesom cyfryzacji każdy obiekt może być przetłumaczony na system zerojedynkowy (bity) w ramach konwersji. W ten sposób dźwięk, obraz, tekst oraz wszystkie inne przedmioty posiadające dane mogą być wytwarzane i konsumowane w częściach, łączone ze sobą w dowolny sposób. Przechowywanie takich obiektów na cyfrowych nośnikach pozwala na dowolną konfigurację przesyłu, rozpowszechniania i różnorodnej dystrybucji. Konwersja pozwala na różnicowanie i standaryzację kultury, jej fragmentaryzację, powoduje mieszanie się kultur, przyspieszenie kulturowe. Bill Gates w książce „Droga ku przyszłości” napisał, że sieć i Internet „otworzy przed nowym pokoleniem geniuszy niebывałe dotąd możliwości artystyczne i naukowe”¹. Dotyczy to procesu twórczego, ale i korzystania z efektów tej pracy (istnieje zjawisko wykorzystania indywidualnej percepcji, odejścia od wymiany jedynie symboli). W procesie twórczym i produkcyjnym wytwory tej pracy przechodziły długą drogę dotarcia do odbiorcy. Dzisiaj dzięki cyfryzacji i sieci ten proces się skraca, co wpływa także na procesy gospodarcze. Mówimy o kulturze prędkości, ponieważ prędkość wynika z motywów gospodarczych, nowej organizacji i nowej struktury konsumpcji². W ten sposób gospodarka „przyspiesza kulturę” a kultura

* Doktor nauk prawnych Instytut Prawa i Administracji AON w Warszawie.

¹ Cyt. za J. van Dijk, *Spoleczne aspekty nowych mediów*, Warszawa 2010, s. 89.

² Zob. J. van Dijk, *Spoleczne...*, op. cit., s. 149.

„przyspiesza gospodarkę”. Procesy te nie pozostają obojętne dla bezpieczeństwa narodowego.

Cyfryzacja jest zjawiskiem społecznym o charakterze interdyscyplinarnym. Jako proces technologiczny, ale także społeczny, stanowi przedmiot dyskusji i regulacji na każdym poziomie, przede wszystkim w aspekcie działań rynkowych. Dlatego ona sama, jak i związane z nią procesy globalizacji, wymagają nowego podejścia regulacyjnego oraz redefinicji celów interesu publicznego, także w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Dziś konwergencja technologiczna powoduje konieczność podjęcia działań strategicznych na poziomie państwa. Polityka publiczna odnosząca się do kwestii ochrony bezpieczeństwa narodowego wymaga dookreślenia. Procesy konwergencji przyczyniają się do powstania szczególnego rodzaju konfliktu w obszarze ustaleń co do zakresu i poziomu nowych regulacji, także w obszarze ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Mówiąc o cyfryzacji i związanej z nią konwergencji musimy pamiętać, że to interdyscyplinarne zjawisko wymaga debaty na temat przyszłych rozwiązań prawnych odnoszących się przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa w relacjach konsumenckich, zapewnienia ochrony dzieci i młodzieży przed szkodliwymi treściami i usługami świadczonymi za pośrednictwem sieci, ochrony podstawowych wartości związanych z wolnościami obywatelskimi w obszarze informacji i mediów a także stworzenia warunków rozwoju kulturowego. Takie interdyscyplinarne podejście może powodować sprzeciw i uwagi krytyczne ze strony specjalistów w dziedzinach życia społecznego. Jednak potrzeba takiego kompleksowego podejścia jest oczywista. Zagadnienie to stało się przedmiotem dyskusji na forum europejskim, w efekcie której powstała Zielona Księga „Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartości” opublikowana 24 kwietnia 2013 r.³ Celem Zielonej Księgi jest otwarcie szerokiej dyskusji na temat skutków zmian zachodzących przede wszystkim w dziedzinie mediów audiowizualnych. Wynika to z faktu, iż w warunkach współczesnego rozwoju technologicznego zarówno życie społeczne jak i poszczególne jednostki jest ściśle związane z komunikacją elektroniczną. Współczesne media stanowią nie tylko obszar realizacji ważnych zadań publicznych związanych z dostarczaniem informacji lub miejsce zapewniające rozrywkę, czy dostęp do dóbr kultury. Nie jest to już także dziedzina, w której zyski czerpią tylko główni użytkownicy rynku mediów, czyli nadawcy, dostawcy treści czy operatorzy. Rozwój technologii w komunikacji elektronicznej przyczynił się do zmian postaw społecznych i zasad życia. Rozwój sieci teleinformatycznych odmienił zachowania społeczne i rynkowe. W warunkach

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:PL:HTML>.

rozwoju Internetu znaczna większość działań związanych z aktywnością gospodarczą jednostek ma odzwierciedlenie w sieci. Dotyczy to także wymiany poglądów, opinii i idei na różne tematy społeczne. Krytyka publiczna ma ogromny zasięg a masowy dostęp do różnych źródeł wiedzy, (bywa, że niewiarygodnych), kreuje postawy obywatelskie i kształtuje stan wiedzy. Dostęp do dóbr i usług, także tych niedozwolonych, dotąd ograniczony przestrzennie, dzięki sieciom jest bardzo ułatwiony i uproszczony. Rozwój sieci i mediów wpływa na zmianę modeli biznesowych ale przyczynia się także do powstawania zupełnie nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.

1. Bezpieczeństwo narodowe jako cel zmian regulacyjnych związanych z cyfryzacją

Cyfryzacja jako zjawisko interdyscyplinarne stanowi podstawę redefinicji celów publicznych i prywatnych. Ponieważ rewolucja ta dotyka domeny działania, postaw i zachowań społecznych, zmienia się spojrzenie na rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego. Cyfryzacja, która oprócz przesłanek postępu technicznego jest uzasadniana wymogami interesu publicznego, sama w tej sytuacji wymaga obserwacji z punktu widzenia celów związanych z realizacją interesu publicznego. O celach tych mówimy w kontekście obowiązków państwa wobec społeczeństwa w ochronie przed różnego typu zagrożeniami. Do podstawowych obowiązków możemy dzisiaj zaliczyć ochronę dziedzictwa kulturowego, rozwój mediów i nowych technologii oraz ich regulację, ale także wszelkie te działania państwa, które są związane z zadaniami publicznym w przeciwdziałaniu zagrożeniom związanym z procesem cyfryzacji. Wśród podstawowych zagadnień związanych z ochroną przed zagrożeniami wymienić należy: ochronę dóbr osobistych, prawo do prywatności, ochronę własności intelektualnej, tworzenie bezpiecznych źródeł wiedzy. W tym kontekście będziemy mieli do czynienia z zagrożeniami w obszarze bezpieczeństwa społecznego.

Bezpieczeństwo społeczne przyjmuje kilka aspektów. Możemy mówić o bezpieczeństwie materialno – kulturowym oraz o bezpieczeństwie politycznym, które pozostaje bezpośrednio w związku z podstawowymi prawami i wolnościami obywatelskimi.⁴ W takim ujęciu bezpieczeństwa społecznego powinno się dokonać analizy zagrożeń i podjąć działania regulacyjne z uwzględnieniem ich ograniczeń lub eliminacji.

⁴ W. Kitler, *System prawny RP w dziedzinie bezpieczeństwa*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP*, część ogólna (red.) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013, s. 136.

Kolejnym obszarem regulacyjnym, który powinien być uwzględniony w dyskusji na temat nowych zadań państwa w ochronie bezpieczeństwa narodowego w warunkach cyfrowych są zagadnienia związane z ogólnie ujmując ochroną wolności gospodarczej (w tym przedmiocie rozważań problematyka ta odnosić się będzie do ochrony baz danych, ochrony informacji niejawnych, ochrony praw konsumenckich). W kontekście bezpieczeństwa narodowego będziemy mieli do czynienia z ochroną tej części zagadnień, które składają się na pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo ekonomiczne wiąże się zarówno ze sprawnym funkcjonowaniem państwa, również w ujęciu międzynarodowym, jak z pojęciem dobrobytu i zrównoważonego rozwoju społeczeństwa⁵, co może być zagwarantowane poprzez odpowiednie regulacje w obszarze ochrony i zapewnienia postępu społecznego. Przedmiotem rozważań będą wszystkie te elementy regulacji, które mają na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i powstawaniu luki cyfrowej, zapewnienie równowagi gospodarczej i konkurencji na rynku, wspieranie działań związanych z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy, ochroną własności przemysłowej czy zapewnienie dostępu do świadczenia usług w sieci lub dostępu do infrastruktury.

W tej sferze regulacji istotne znaczenie mają instrumenty prawa publicznego. W szczególności przysługujące władzy publicznej władztwo administracyjne stanowi kluczowy element realizacji zadań publicznych i ochrony celów publicznych, w tym przeciwdziałaniu zagrożeniom związanym z bezpieczeństwem narodowym. Jednocześnie te same instrumenty będą stanowiły mechanizmy ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich. Wynika to z faktu, iż zadaniem prawa publicznego jest równoważenie interesów publicznego i jednostkowego w warunkach konfliktu wartości, stanowiących trzon określonej regulacji. Źródłem ograniczeń w przestrzeni gospodarczej jest ważny interes publiczny, który stanowi uzasadnienie regulacji ustawowej wprowadzającej określone prawa i obowiązki uczestników rynku. Na ważny interes publiczny jako źródło ograniczeń wskazuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Natomiast w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadzono zasadę, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Norma ta odnosi się zarówno do swobody działalności gospodarczej jak i do wszystkich innych praw

⁵ Ibidem, s. 133.

i wolności obywatelskich, nie wyłączając wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się, wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji czy zasad ujawniania informacji dotyczących danej osoby (zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym). Zatem, podstawą regulacji ograniczającej niektóre wolności, istotne w warunkach rozwoju społeczeństwa sieci, są postawienia konstytucyjne, z zastrzeżeniem, iż źródłem ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych obywateli może być wyłącznie ustawa.

Do elementów, które składają się na ogólną definicję pojęcia niedookreślonego, jakim jest bezpieczeństwo narodowe można zaliczyć życie, zdrowie, mienie (duchowe i materialne), tożsamość narodową, język oraz wszystkie inne wartości gwarantujące prawidłowy rozwój i funkcjonowanie danej społeczności, danego narodu. Według W. Kitlera „bezpieczeństwo narodowe wynika z faktu państwowej organizacji społeczeństwa (narodu). Wszystko zatem, co wiąże się z niezakłóconym funkcjonowaniem i rozwojem państwa, a w konsekwencji zamieszkującego je społeczeństwa postrzegamy w kategoriach bezpieczeństwa narodowego”⁶. W tym ujęciu definicyjnym bezpieczeństwa narodowego należy rozpatrywać kwestie związane z przyszłymi regulacjami związanymi z konwergencją w dziedzinie mediów audiowizualnych.

2. Obszary regulacyjne w Zielonej Księdze „Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartości”

Komisja Europejska wskazując na zmiany związane z konwergencją mediów podkreśla, iż wraz ze stopniowym i coraz bardziej odczuwalnym wzrostem konwergencji w ciągu najbliższych dziesięciu lat zauważalny może być jej wpływ na szereg instrumentów prawnych. Celem Zielonej Księgi „Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartości” jest przeprowadzenie konsultacji, których wyniki mogą utworzyć drogę do ewentualnych rozwiązań regulacyjnych i innych działań politycznych w perspektywie długoterminowej, łączących w szczególności takie inicjatywy Komisji Europejskiej jak koalicja „Rzecz lepszego Internetu dla dzieci”⁷, ewentualne działania

⁶ W. Kiltler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61) 2010, s. 25.

⁷ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/creating-better-internet-kids>.

będące odpowiedzią na sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. wolności i pluralizmu mediów⁸ oraz prace dotyczące inicjatyw w zakresie samoregulacji. Według Komisji do zjawisk, które wymagają szczególnego uwzględnienia w polityce publicznej związanej z konwergencją zaliczamy zmiany gospodarcze, rynkowe, zmiany zachowań konsumentów i nowe modele biznesowe (w tym regulacje dotyczące przekazów handlowych), zmiany związane z dostępem do infrastruktury i widma radiowego (dobro publiczne), zmiany w zakresie wartości (wolność i pluralizm mediów, ochrona nieletnich, ochrona niepełnosprawnych) stanowiących podstawę regulacji, zmiany ram regulacyjnych w kontekście regulacji usług tradycyjnych (linearne) i usług związanych z interakcją (nielinearne).

a) Równowaga rynkowa i ochrona konkurencji

Procesy przepływu informacji i komunikacji nabierają większego znaczenia w gospodarce niż tradycyjne przepływy materialnych produktów. W obecnych warunkach rozwoju społecznego mamy do czynienia z gospodarką usług i wiedzy, w której wymiana informacji i komunikacji aktywizuje procesy gospodarcze. Dotyczy to nie tylko usług ściśle związanych z powszechnie pojmowaną działalnością gospodarczą. Aktywność ta obejmuje także wymianę usług i wiedzy w każdej innej dziedzinie życia. Pojawiają się nowe modele zarządzania wiedzą (także on line), wspomagane przez nowe zasady organizacji wirtualnej (w tym organizacji sieciowej). Mówimy dzisiaj np. o telepracy, o teledukacji świadczonej za pomocą sieci teleinformatycznych. Zjawisko to obejmuje także przemysł kultury i mediów. Dotychczas stosowane modele gospodarcze mają zastosowanie w nowej, wirtualnej rzeczywistości (wirtualne galerie, wirtualne giełdy, sklepy, serwisy informacyjne o charakterze społecznym). Sieci nowych mediów powodują, że coraz częściej usługi świadczone w sposób tradycyjny przechodzą „metamorfozę cyfrową”, a poszukiwanie odbiorcy – konsumenta odbywa się dwutorowo: w świecie rzeczywistym (rynek tradycyjny) i w świecie wirtualnym (np. serwisy internetowe). Dzieje się tak, ponieważ konsumentami sieci już nie są jedynie przedstawiciele biznesu i państwa, ale także gospodarstwa domowe. Dostęp do rynku globalnego promuje działalność usługową. Świadomość znaczenia tego środka dotarcia do odbiorcy – konsumenta jest coraz większa. To nie tylko sposób na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, ale także szansa dla krajowego przemysłu i rozwoju gospodarki.

Procesy cyfryzacji i rozwój sieci powodują, że pojawia się coraz więcej uczestników rynku. Mówimy o dostawcach usług, o dostawcach infrastruktury, o dostaw-

⁸ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf.

cach treści. Rozwój infrastruktury powoduje coraz większe zapotrzebowanie na usługi IT, praktycznie w każdej dziedzinie życia. Powstają platformy multimedialne świadczące usługi, które wymagają zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych, w które najczęściej inwestuje sektor prywatny. Pojawiają się nowe modele współpracy publiczno-prywatnej. Przykładem jest proces cyfryzacji dziedzictwa narodowego, który odbywa się we współpracy państwa z rynkiem. To podmioty prywatne są angażowane w proces konwersji cyfrowej. Inwestycja państwa w cyfryzację pozwala na większe zaangażowanie sektora prywatnego, stwarza warunki dla rozwoju konkurencji tych usług na rynku. To także szansa dla nowych i młodych firm podejmujących inicjatywę w sektorze IT.

Proces cyfryzacji pozwala na zastosowanie wielu nowych rozwiązań w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego, umożliwia szeroki, w niespotykanej do tej pory skali, dostęp do dóbr i usług w dziedzinie kultury, charakteryzujących tożsamość danego narodu, ale także stwarza nowe możliwości kreacji i wskazuje nowe ścieżki dostępu do współczesnej twórczości. Nowego znaczenia nabierają archiwa, jako źródło wiedzy, ale także kreacji. Dzięki procesom cyfryzacji współczesny, szeroki, międzynarodowy dostęp do wiedzy wzbogaca nie tylko jednostki, ale organizacje (non government organizations, podmioty gospodarcze). Rozwija się przemysł kultury jako obszar działań, który nadaje nowe kierunki w dziedzinach takich jak architektura, media audiowizualne, teatr, sztuki wizualne. Pojawiają się pytania dotyczące zarządzania w sieci (biznes), organizacji (związki publiczno-prywatne PPP), ale także o standardy samej cyfryzacji (formaty, zasady archiwizacji wieczystej, repozytoria).

W tych warunkach rozwojowych gospodarki europejskiej Komisja Europejska podkreśla konieczność wprowadzania dalszych innowacyjnych rozwiązań ze strony sektora prywatnego oraz konieczność ustalenia odpowiednich regulacyjnych warunków ramowych a także potrzebę zastosowania mechanizmów polityki publicznej. Jedną z podstawowych funkcji Unii Europejskiej jest zapewnienie rozwoju rynku wewnętrznego. Efekty sieciowe w mediach i w Internecie mogą według Komisji zapewnić znaczącą przewagę nad konkurencją operatorom i dostawcom działającym legalnie na rynku pozbawionym granic, umożliwiając im pozyskiwanie dużych budżetów i wykorzystywanie efektu skali. Nowe podmioty oferujące treści audiowizualne w Internecie bez terytorialnych ograniczeń dostępu mogą przekształcić użytkowników Internetu w potencjalnych widzów, zagrażając w ten sposób tradycyjnym uczestnikom rynku. Dzieje się tak często w przypadku podmiotów z USA, które z powodzeniem wykorzystują fragmentację rynku UE.

Konsumenci europejscy pragnący korzystać z medialnych usług audiowizualnych za pośrednictwem Internetu mają często ograniczony wybór, a ponadto

dostęp do tych usług niejednokrotnie uzależniony jest od lokalizacji. Aplikacje w telewizorach z Internetem są często ograniczone poprzez ustawienia krajowe i fabryczne ustawienia producenta, przez co dostęp do treści z innych krajów UE nierzadko bywa zablokowany. W tym kontekście Unia Europejska podejmuje pytania dotyczące czynników umożliwiających amerykańskim przedsiębiorstwom dochodową działalność na rozdrobnionym rynku UE w sytuacji, kiedy nie jest to możliwe dla wielu przedsiębiorców z UE. Pytania te odnoszą się do kwestii konkurencyjności w obszarze dostępności do treści o najwyższej oglądalności. Komisja Europejska podejmuje pytanie o potrzebę interwencji regulacyjnej wykraczającej poza stosowanie obowiązujących reguł konkurencji. Unijne przepisy dotyczące konkurencji stosuje się na poziomie krajowym i europejskim w celu rozwiązywania kwestii ewentualnych nadużyć pozycji rynkowej w sytuacji, gdy dane przedsiębiorstwo zajmuje pozycję dominującą na rynku właściwym. W tym kontekście istnieje konieczność zapewnienia szybko reagującego i skutecznego rynku w środowisku medialnym charakteryzującym się postępującą konwergencją usług. Ponadto, Komisja Europejska zwrócił uwagę na fakt, iż platformy multimedialne osiągają coraz większą popularność wśród użytkowników i stają się głównym kanałem, za pomocą którego dostawcy treści docierają do widzów, istnieje obawa, że platformy te będą przychylniej traktować wybrane firmy lub – w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo – swoich własnych dostawców usług. Ponadto uzyskany przez te platformy dostęp do szerokiego zakresu danych użytkowników może im dać dodatkową przewagę konkurencyjną. Komisja UE wskazała przykład Wielkiej Brytanii, która dokonała oceny konieczności wprowadzenia ex-ante obowiązków udzielania hurtowego dostępu do najważniejszych transmisji sportowych na żywo oraz premier filmów z Hollywood, które konkurencja musi mieć w swojej ofercie, aby utrzymać się na rynku usług medialnych.

b) Infrastruktura i widmo

W ramach Europejskiej agendy cyfrowej⁹ Komisja opracowała kompleksową strategię mającą na celu wspieranie rozwoju łączy szerokopasmowych i zaproponowała ustanowienie instrumentu „Łącząc Europę” w celu wspomaganie ukierunkowanych inwestycji w infrastrukturę na poziomie europejskim¹⁰. Dzięki udostępnieniu nadawcom specjalnych pasm widma uzyskali oni cenny zasób publiczny, który umożliwił im oraz innym podmiotom świadczenie usług. Zasoby widma mogą ułatwiać dostarczanie treści audiowizualnych drogą naziemną i satelitar-

⁹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>.

ną, jak również zapewniać interaktywne funkcje niezbędne w celu dostarczania treści i dodatkowych usług. Konwergencja rodzi pytania dotyczące przyszłej roli nadawców naziemnych w świadczeniu takich usług. Rozwój usług hybrydowych, które polegają na łączeniu usług tradycyjnych z usługami umożliwiającymi indywidualne wybieranie treści na żądanie tworzą pytania o różnice między poszczególnymi platformami dostarczającymi treści (np. nadawcy naziemni i satelitarni, dostawcy przewodowego Internetu szerokopasmowego, w tym także sieci kablowe, sieci łączności ruchomej) pod względem realizowania obowiązków użyteczności publicznej. Istotnym zagadnieniem jest określenie przyszłych modeli przydziału i współdzielenia częstotliwości, czyli reglamentacji dobra wspólnego, publicznego dla podmiotów działających w takich samych pasmach częstotliwości. Miejszem decyzji strategicznej dotyczącej widma radiowego oraz dostępu do usług świadczonych jest krajowa polityka publiczna oraz rozwiązania regulacyjne na poziomie państwa członkowskiego. W tym kontekście aktualizacji wymagać będzie polski system pozwoleń administracyjnych obowiązujących w dziedzinie mediów.

c) Wartości: Informacja. Ochrona dzieci i młodzieży. Ochrona niepełnosprawnych

Kolejnym ważnym obszarem przyszłych regulacji jest sfera podstawowych wolności i praw obywatelskich. Wolność i pluralizm mediów to prawa zapisane w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Za pośrednictwem Internetu obywatele mają dostęp do niespotykanej dotąd ilości informacji i treści znajdujących się poza ofertą krajową, które mogą pełnić funkcje opiniotwórcze. Ułatwia to wolność wypowiedzi oraz przyczynia się do zwiększenia pluralizmu opinii. Komisja Europejska zwróciła uwagę na fakt, iż jednocześnie zmieniają się sposoby kształtowania się nastawień, jakie obywatele przyjmują w odniesieniu do informacji. Dzięki mechanizmom filtrującym, w tym zindywidualizowanym wynikom wyszukiwań, obywatele częściej otrzymują wiadomości będące w kręgu ich zainteresowań oraz zgodne z ich światopoglądem. Jednak w związku z procesem konwergencji mechanizmy filtrowania i dostosowywania informacji do indywidualnych potrzeb mogą wyraźnie wzmocnić pozycję obywateli poprzez umożliwienie im skutecznej selekcji informacji w nadmiarze jej źródeł. Z drugiej strony, taki rozwój sytuacji może zmniejszyć rolę mediów jako koordynatorów informacji w sferze publicznej i wzmocnić rolę operatorów platform, na przykład dostawców usług internetowych. Operatorzy platform mogą nie tylko określać, jakie treści są dostępne, lecz mogą także mieć wpływ na wybory dokonywane przez klientów, np. poprzez zmianę pozycji i częstotliwości wyświetlanych treści, ograniczanie możliwości zmiany menu przez obywateli oraz ograniczanie stosowania określonych aplikacji. Według Komisji Europejskiej może to

wpłynąć na faktyczne prawo obywateli do wyboru ofert medialnych reprezentujących pluralizm opinii i doprowadzić do sytuacji, w której obywatele znajdują się w potencjalnie niekorzystnej sytuacji, nie zdając sobie z tego sprawy. Warunkiem utworzenia dynamicznego sektora audiowizualnego jest zapewnienie dostępności różnorodnych platform dostarczających użytkownikom wartościowe treści, jak również zapewnienie ich otwartości. W ramach tzw. transmisji obowiązkowej państwa członkowskie mogą nałożyć na operatorów sieci uzasadnione wymogi związane z zapewnieniem widzom dostępu do określonych treści, jeżeli dla znacznej liczby widzów sieci te stanowią główny sposób dostępu do tych treści. Oczywiście dostęp obowiązkowy musi być uzasadniony celami interesu publicznego. W przypadku sieci teleinformatycznych szerokopasmowych takie zagrożenia ograniczeń dostępu nie istnieją jednak, nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż wydzielenie wiarygodnych źródeł informacji i ich promocja jest tematem trudnym, wymagającym dyskusji w kontekście podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza bezpieczeństwa informacyjnego. Ze względu na przedmiot regulacji dyskusja ta musi odbyć się przede wszystkim na poziomie krajowym, z uwzględnieniem krajowej polityki regulacyjnych przy wykorzystaniu krajowych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Szczególnie istotnym zagadnieniem w kontekście bezpieczeństwa informacyjnego jest kwestia jurysdykcji. Komisja Europejska zwróciła uwagę na fakt, iż usługi medialne spoza UE są w coraz większym stopniu dostępne przez internet i za pośrednictwem satelity. Według Komisji wysiłki zmierzające do ustanowienia jurysdykcji nad tymi usługami wiązałyby się z potrzebą przeprowadzenia oceny uwzględniającej konieczność wzięcia pod uwagę kwestii pokrywających się jurysdykcji. Podobne kwestie są przedmiotem dyskusji w dziedzinie ochrony danych. Świadczenie usług nieliniowych podlega również przepisom dyrektywy o handlu elektronicznym. W środowisku, w którym dochodzi do konwergencji, związek tej dyrektywy z dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych staje się coraz bardziej widoczny. Dzieje się tak również w przypadku przepisów o ochronie danych, ponieważ przetwarzanie danych osobowych jest często warunkiem funkcjonowania nowych usług, nawet jeśli dana osoba często nie jest w pełni świadoma faktu gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Z chwilą gdy dane wytworzone w trakcie korzystania z audiowizualnych usług medialnych odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, stają się danymi osobowymi i w związku z tym wchodzą w zakres dyrektywy UE w sprawie ochrony danych (95/46/WE)¹¹.

¹¹ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31–50.

Podstawową kwestią szczególnej regulacji pozostaje zagadnienie ochrony dzieci i młodzieży. Według Komisji Europejskiej ciągła dostępność treści podlegających różnym systemom regulacyjnym w usługach linearnych i nielinearnych osłabia skutki obecnego systemu regulacyjnego dotyczącego dostępu dzieci do treści wyświetlanych w ramach usług linearnych. Skuteczna weryfikacja wieku, ważna również w przypadku dostępu młodzieży do treści, ciągle pozostaje nierozwiązaną kwestią. Różnice w podejściu regulacyjnym w przypadku różnych rodzajów treści dostępnych na ekranie mogą ponadto utrudniać użytkownikom wybór odpowiednich organów, do których należy zapewnienie ochrony i przeciwdziałanie zagrożeniom. W dokumencie „Europejska strategia na rzecz lepszego Internetu dla dzieci”, opublikowanym w maju 2012 r., Komisja stwierdza, że należy tworzyć więcej treści wysokiej jakości przeznaczonych dla dzieci oraz że dzieci powinny być chronione podczas korzystania z Internetu. Środki jakie powinny być zastosowane obejmują pięć warunków regulacji. Muszą to być: (i) proste i skuteczne narzędzia zgłaszania dla użytkowników; (ii) ustawienia prywatności dostosowane do wieku; (iii) szersze zastosowanie klasyfikacji treści; (iv) większa dostępność i powszechniejsze stosowanie narzędzi kontroli rodzicielskiej; oraz (v) skuteczne usuwanie materiałów przedstawiających wykorzystywanie dzieci. Niektóre z tych działań odnoszą się do dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹² i można je wdrożyć poprzez odpowiednią zmianę przepisów i implementację tych przepisów do regulacji krajowej¹³.

Komisja Europejska zwróciła także uwagę na konieczność przeprowadzenia analizy w obszarze ochrony niepełnosprawnych. Rozwój techniki daje coraz większe możliwości wspierania osób niedowidzących, niedosłyszących i upośledzonych umysłowo. Możliwości te mogą jednak zostać utracone, jeżeli nie będą produkowane i udostępniane użytkownikom końcowym treści opatrzone napisami, tłumaczeniem na język migowy i dźwiękowym opisem obrazu. Komisja zaznaczyła, iż w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązano już państwa członkowskie do zachęcania dostawców usług medialnych do stopniowego udostępniania usług osobom z upośledzeniem wzroku lub słuchu. Jednak istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi w implementacji tego przepisu. Z tego powodu

¹² Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1–24.

¹³ Por. K. Badźmirowska-Masłowska, *Edukacyjne aspekty bezpieczeństwa nowych technologii komunikacyjnych dla małoletnich w świetle Strategii Unii Europejskiej na rzecz lepszego Internetu dla dzieci (2012)*, „Journal of Modern Science” 3(14)2012, s. 433–473.

obowiązek zapewnienia dostępności usług dla osób z upośledzeniem wzroku lub słuchu można włączyć do nakładanego przez państwa członkowskie na operatorów zobowiązania do transmisji. Takie obowiązki muszą być nakładane w ramach decyzji na poziomie krajowym z uwzględnieniem wymogów związanych z ochroną bezpieczeństwa narodowego charakterystycznego dla konkretnego państwa członkowskiego.

Wskazane powyżej obszary przyszłych regulacji wymagają konsultacji i szerokiej analizy z uwzględnieniem wymogów związanych z ochroną bezpieczeństwa narodowego. Poruszana powyżej problematyka konwergencji i zmian zachodzących na rynku mediów wskazuje na konieczność podjęcia dyskusji związanej z przeciwdziałaniem zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa kulturowego (dziedzictwo narodowe i jego udostępnianie, ochrona praw autorskich, własności przemysłowej oraz rozwój twórczości), bezpieczeństwa informacyjnego (ochrona dzieci i młodzieży, dostęp do informacji, promocja wiarygodnych źródeł wiedzy, ochrona danych osobowych), w wąskim ujęciu bezpieczeństwa społecznego (poprzez ochronę niepełnosprawnych a także dzieci i młodzieży w kontekście ochrony moralności publicznej) oraz bezpieczeństwa ekonomicznego, zwłaszcza w kontekście regulacji dobra wspólnego i regulacji dostępu do świadczenia usług gospodarczych w przestrzeni wirtualnej.

Konwergencja technologiczna w komunikacji elektronicznej przyczynia się do zmian regulacyjnych oraz zmian w działaniu państwa i innych podmiotów realizujących zadania publiczne w ochronie bezpieczeństwa narodowego. Interaktywne sieci teleinformatyczne poszerzają swoje oddziaływanie tworząc nowe formy i obszary przesyłu informacji, kształtują życie będąc zarazem przez nie kształtowane. W każdej z tych sfer tego oddziaływania konieczna będzie analiza ewentualnych zagrożeń oraz podjęcie instrumentów prawnych w celu ich minimalizacji lub eliminacji. Zagadnienie to obejmie zarówno działania a poziomie legislacji uzasadnianej celami ochrony interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa narodowego jak i w procesie dostosowania instrumentów prawa publicznego w realizacji zadań administracji publicznej związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego.