

## Dezinformacja i propaganda – wpływ na funkcjonowanie państwa prawa w UE i jej państwach członkowskich

### Streszczenie

Niniejsze badanie, opracowane na zlecenie Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz na wniosek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Parlamencie Europejskim, zawiera ocenę wpływu dezinformacji i strategicznej propagandy politycznej rozpowszechnianej za pośrednictwem internetowych serwisów społecznościowych. Dokonano w nim analizy funkcjonowania państwa prawa, demokracji i praw podstawowych w UE i jej państwach członkowskich.

Ponadto w badaniu sformułowano zalecenia dotyczące sposobów radzenia sobie z tym zagrożeniem dla praw człowieka, demokracji i państwa prawnego. Szczególną uwagę zwrócono na rolę, jaką odgrywają w tym względzie dostawcy platform mediów społecznościowych.

### Zakres

W badaniu przeanalizowano przyczyny i wpływ dezinformacji i propagandy na funkcjonowanie demokracji, praw człowieka i państwa prawnego w Unii Europejskiej. Zbadano również, w jaki sposób nowe technologie zmieniły funkcjonowanie i strukturę całej demokratycznej przestrzeni publicznej, poddając analizie w szczególności niedawne działania dezinformacyjne i kampanie propagandowe w kontekście ingerowania w procesy demokratyczne przez manipulowanie opinią publiczną, a także międzynarodowe i krajowe inicjatywy ustawodawcze i samoregulacyjne (omówione poniżej). Ponadto w badaniu zawarto zalecenia w zakresie działań politycznych mających na celu skorygowanie mechanizmów leżących u podstaw badanych zjawisk.

Naukowcy, decydenci i dziennikarze używają różnych terminów na opisanie zjawiska powszechnie określanego mianem „fałszywych informacji”. W analizie porównawczej interdyscyplinarnego zbioru źródeł autorzy niniejszego badania **posługują się terminami „dezinformacja” i „propaganda” w odniesieniu do treści, które są fałszywe i publikowane z zamierzeniem osiągnięcia określonych efektów strategiczno-politycznych w kwestiach ważnych z punktu widzenia interesu publicznego.**

Autorzy: Judit BAYER, Budapest Business School, Natalija BITIUKOVA, niezależny konsultant, Petra BÁRD, Central European University, Judit SZAKÁCS, Center for Media, Data and Society przy Central European University, Alberto ALEMANNI, HEC Paris, Erik USZKIEWICZ, Hungarian Europe Society

Administratorka odpowiedzialna ds. badania: Marion SCHMID-DRÜNER

Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej

PE 608.864 – marzec 2019 r.



Przyjmując za punkt wyjścia ogólne zjawisko tzw. postprawdy w mediach, w badaniu autorzy zawężili obszar zainteresowania, pomijając zjawisko szerzenia dezinformacji, teorie spiskowe i nieodpłatny *trolling*, a także propagandę poza internetem i nawoływanie do nienawiści. Będąc przedmiotem badania dezinformacja może być generowana przez siły rządowe lub podmioty niepaństwowe, zarówno krajowe, jak i zagraniczne. **Deinformacja i propaganda polega na tym**, że rozpowszechniane informacje (i) mają być całkowicie albo częściowo fałszywe, zmanipulowane lub wprowadzające w błąd albo opierają się na nieetycznych technikach perswazji;; (ii) dotyczą kwestii ważnej z punktu widzenia interesu publicznego; (iii) mają wywołać niepewność lub wrogość lub doprowadzić do polaryzacji albo doprowadzić do zakłócenia procesów demokratycznych;; (iv) są rozpowszechniane lub wzmacniane za pomocą zautomatyzowanych i agresywnych technik, takich jak boty społeczne, sztuczna inteligencja (AI), mikrotargeting lub trolowanie przez ludzi za opłatą, często w celu zwiększenia widoczności w społeczeństwie.

### Aktualna sytuacja

Duże kampanie dezinformacyjne z ostatnich czterech lat stanowią odzwierciedlenie domniemanej ingerencji w procesy demokratyczne, w szczególności wybory i referenda. Zawężony zakres niniejszego badania nie pozwala na sformułowanie na ich podstawie ostatecznych wniosków, niemniej jednak czytelnikowi mogą nasunąć się pewne spostrzeżenia. Należy zauważyć, że **dokładny związek przyczynowy między dezinformacją a opiniami politycznymi i decyzjami wyborczymi nie został jeszcze udowodniony naukowo**.<sup>1</sup> Niezależnie od tego wpływ treści medialnych na odbiorców był silnie kwestionowany w odniesieniu do tradycyjnych mediów, a różne eksperymenty psychologiczne potwierdzały sprzeczne teorie<sup>2</sup>. Niejednoznaczność ta nie powstrzymała jednak objęcia regulacjami prawnymi środków masowego przekazu.

W niedawnym badaniu zaobserwowano znaczną przepaść pokoleniową: ludzie w wieku powyżej 65 lat udostępniają siedem razy więcej fałszywych informacji niż młodzi użytkownicy<sup>3</sup>. Co więcej, spadająca popularność Facebooka przy rosnącej popularności serwisów komunikacyjnych takich jak Snapchat<sup>4</sup> może również oznaczać, że to zjawisko, które przez ostatnie kilka lat budziło największe obawy opinii publicznej o demokrację, zaczyna ewoluować w nowym kierunku.

**W badaniu przeanalizowano ramy prawne dotyczące platform mediów społecznościowych, w tym ich miejsce i przypisaną im odpowiedzialność w porządku prawnym, na tle różnych dostawców usług społeczeństwa informacyjnego.** Stwierdzono, że usługi mediów społecznościowych, które pojawiły się po 2000 r., nie zostały zdefiniowane, a odpowiedzialność ich dostawców nie została spójnie określona w odpowiednich instrumentach prawnych. Do tych

<sup>1</sup> Jon Roozenbeek, Sander van der Linden, „The Fake News Game: Actively Inoculating Against the Risk of Misinformation”, [Gra w fałszywe informacje – jak aktywnie uodpornić się na zagrożenie dezinformacją], w: [https://www.cam.ac.uk/sites/www.cam.ac.uk/files/fakenews\\_latest\\_jrr\\_aaas.pdf](https://www.cam.ac.uk/sites/www.cam.ac.uk/files/fakenews_latest_jrr_aaas.pdf), s. 3–4.

<sup>2</sup> Zob. konkurencyjne teorie, choćby te autorstwa Harolda Lasswella (teoria magicznego pocisku, 1927 r.), Paula Lazarsfelda (teoria dwustopniowego przepływu informacji, 1948 r.), Josepha Klappera (teoria selektywnej percepcji, 1949 r.), George’a Gerbnera (teoria kulturywacji, 1969 r.), Maxwella McCombsa i Donalda Shawa (teoria ustalania agendy, 1972 r.), Edwarda S. Hermana i Noama Chomsky’ego (teoria filtrów, 1988 r.), Daniela Dayana i Elihu Katza (teoria efektu performatywnego, 1992 r.).

<sup>3</sup> Andrew Guess, Jonathan Nagler i Joshua Tucker, „Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook” [Mniej, niż ci się wydaje – powszechność rozprzestrzeniania fałszywych informacji na Facebooku i czynniki zapowiadające taki stan rzeczy], *Sci Adv* **5** (1), eaau4586. DOI: 10.1126/sciadv.aau4586

<sup>4</sup> Kantar Media: „News in social media and messaging apps” [Informacje w mediach społecznościowych i aplikacjach służących do przesyłania wiadomości], raport z badań jakościowych przygotowany dla Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford przy wsparciu Google News Initiative, wrzesień 2018.

instrumentów należą dyrektywa o handlu elektronicznym, dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (AVMS), dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej oraz proponowane rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej, Kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie, zalecenie Komisji w sprawie działań na rzecz skutecznego zwalczania nielegalnych treści w internecie, komunikat Komisji w sprawie zwalczania dezinformacji w internecie, decyzja Rady Europejskiej z marca 2018 r. oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zapobiegania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym. Na podstawie tych dokumentów w badaniu przyjęto termin „dostawcy platform” w celu wskazania usług polegających na ułatwianiu, organizowaniu i wzmacnianiu przekazu treści stron trzecich za pośrednictwem działań użytkowników zarejestrowanych na platformach. Platformy są wszechobecne również w innych sektorach działalności gospodarczej (czego przykładem jest eBay), natomiast media społecznościowe są ich podkategorią. **W ślad za wieloma czołowymi podmiotami międzynarodowymi, w tym ONZ, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Radą Europy, autorzy badania wyrazili stanowisko, że platformy nie powinny ponosić odpowiedzialności za treści stron trzecich.**

W odniesieniu do aspektu przestrzegania praw człowieka w kontekście przewidywanych ram polityki uwzględniono następujące dokumenty:

- umowy międzynarodowe i działania ONZ, takie jak wspólna deklaracja OBWE, Organizacji Państw Amerykańskich i Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów;
- sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. Promocji i Ochrony Prawa do Wolności Opinii i Wypowiedzi, w którym podkreśla się, że **ze względu na wpływ tych przedsiębiorstw na sferę publiczną muszą one przyjąć odpowiedzialność wobec społeczeństwa;**
- wspólne pismo w ramach uprawnień Specjalnego Sprawozdawcy ds. Promocji i Ochrony Prawa do Wolności Opinii i Wypowiedzi oraz
- **Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka**, które przewidują społeczną odpowiedzialność wszystkich przedsiębiorstw w obszarze poszanowania praw człowieka<sup>5</sup>.

W wyniku porównania spraw przed trybunałami, takich jak *Delfi AS* przeciwko *Estonii*, *MTE i Index* przeciwko *Węgrom* oraz *L'Oréal* przeciwko *eBay* stwierdzono, że sytuacja prawna operatorów platform wymaga interwencji legislacyjnej.

Najnowsze strategie polityczne i środki prawne opracowane na szczeblu państw członkowskich i UE w celu przeciwdziałania dezinformacji i propagandzie zostały zebrane i przeanalizowane w ujęciu krytycznym, uwzględniającym przede wszystkim niemiecką ustawę o usprawnianiu egzekwowania prawa w sieciach społecznościowych, francuską ustawę o przeciwdziałaniu manipulacji informacją i włoską ustawę o przeciwdziałaniu fałszywym informacjom, a także wspólną inicjatywę regulacyjną rządu francuskiego i Facebooka, kodeks praktyk mających na celu rozwiązanie problemu dezinformacji w internecie oraz opracowany przez Komisję Plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji. Analiza wykazała, że **ograniczenia prawne dotyczące treści mogą spowodować większe szkody dla demokracji niż samo zjawisko dezinformacji.**

---

<sup>5</sup> Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka wdrażające dokument ramowy ONZ „Chronić, szanować, naprawiać”. 2011. Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka. [https://www.ohchr.org/D ocuments/Publication s/Guiding PrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/D ocuments/Publication s/Guiding PrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

Dla uzyskania podstawy do oceny tego, w jaki sposób dezinformacja i propaganda mogą wpływać na demokratyczne wybory, porównano niektóre przepisy krajowe dotyczące kampanii wyborczych w celu określenia potencjalnych metod przeciwdziałania dezinformacji i propagandzie. Można zatem zidentyfikować trzy główne wątki: (i) regulacja reklamy politycznej (np. Polska); (ii) ścisły nadzór nad finansowaniem kampanii (np. Portugalia); oraz (iii) podnoszenie świadomości i rozwój umiejętności korzystania z mediów (np. Szwecja).

## Podejście teoretyczne

### Wpływ na demokrację

Dezinformacja i działania propagandowe **ingerują w demokrację** w dwojaki sposób: (i) **oponowują i zniekształcają dyskurs publiczny** i zakłócają demokratyczny proces decyzyjny, oraz (ii) gdy kończą się sukcesem politycznym, **może dojść do zawłaszczenia państwa przez siłę polityczną, która zwyciężyła w wyborach w wyniku manipulacji, i obalenia przez nią systemu konstytucyjnego**. Proces ten jest bardzo trudno powstrzymać po tym, jak do władzy dojdzie antydemokratyczna partia, ale można mu zapobiec lub spowolnić go za pomocą narzędzi demokracji walczącej – samoobronnego państwa konstytucyjnego.

Pojawienie się mediów społecznościowych wyznaczyło początek nowej ery sfery publicznej (niem. *Öffentlichkeit*)<sup>6</sup>. Ten przyjazny dla użytkownika interfejs komunikacyjny pozwala na publikowanie treści bez gospodarczych lub edukacyjnych barier wejścia, ułatwiając tworzenie grup i budowanie tzw. globalnej wioski<sup>7</sup>. Toczącej się w tych mediach zdecentralizowanej i horyzontalnej dyskusji nie da się nadzorować za pomocą tych samych instrumentów co w przypadku scentralizowanych, tradycyjnych środków masowego przekazu. Ta wymykająca się kontroli przestrzeń medialna sprzyja szybkim innowacjom zgodnym z interesami biznesowymi i jest wykorzystywana przez politycznych oportunistów. Autorzy twierdzą, że **jakkolwiek trudno byłoby kontrolować wszechobecną treść, to jednak sama architektura tej komunikacji – algorytmy i przepływ danych – powinna podlegać nadzorowi**.

Postmodernistyczny globalny świat charakteryzuje się źródłami niepewności i zagrożeń w wymiarze politycznym i egzystencjalnym, które nie mają walorów fizyczności ani nie są widoczne gołym okiem (migracja, terroryzm, zmiana klimatu, genetycznie zmodyfikowana żywność itp.). Upadek hierarchicznych modeli przekazywania wiedzy (np. przez media, szkołę i kościół) doprowadził do deficytu zaufania oraz zapoczątkował kulturę relatywizmu i tzw. erę postprawdy. Kultura wiedzy została zastąpiona kulturą zagrożeń: istnieje złożona sieć zbiorowych strategii służących wywoływaniu, a później podtrzymywaniu strachu, lęku i niepokoju. **Podczas gdy teoretycznie media społecznościowe dają możliwość wyrażania własnych opinii osobom, które wcześniej były niedostatecznie reprezentowane w tradycyjnych mediach, niezadowolone tych osób jest wykorzystywane do przejęcia nad nimi politycznej kontroli**. W populistycznej komunikacji wykorzystuje się oczekiwania tych ludzi do wzmocnienia stosowanej przez nich manipulacyjnej propagandy, zaś populistyczna retoryka jedynie stwarza pozory reprezentowania grup w niekorzystnej sytuacji, w rzeczywistości służąc realizacji interesów elity.

<sup>6</sup> Jürgen Habermas, „The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society” [wyd. pol. „Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej”], MIT Press, 1991 (wydanie szóste).

<sup>7</sup> Marshall McLuhan, „Understanding Media. The extensions of Man” [wyd. pol. „Zrozumieć media. Przedłużenia człowieka”], MIT Press, 1994 [1964].

## **Wpływ na prawa człowieka**

Wpływ dezinformacji i propagandy na prawa człowieka dzieli się na dwie główne kategorie: (1) wpływ na ochronę danych, prywatność, ludzką godność i autonomię; oraz (2) naruszenie prawa do wolności wypowiedzi oraz prawa do poszukiwania i uzyskiwania informacji.

- 1) **Wpływ na ochronę prywatności i danych** Dane osobowe są dziś walutą i paliwem, które napędzają biznes i innowacje. Ciągły rozwój modeli biznesowych opartych na danych jest możliwy – jak można oczekiwać – dzięki dostępowi do danych dostarczanych przez gigantyczne platformy cyfrowe, które testują zastosowania sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego w oparciu o kontrolowane przez siebie gigantyczne bazy danych osobowych. Eksperymentowanie z masowymi reakcjami psychologicznymi powinno zostać uregulowane lub zakazane, podobnie jak eksperymenty biologiczne.
- 2) **Wolność wypowiedzi i wolność uzyskiwania informacji** Otwarty dyskurs publiczny jest jednym z podstawowych warunków demokracji, ponieważ uczestniczący w nim obywatele mogą omawiać swoje wspólne sprawy, formułować opinie polityczne, aby ostatecznie móc podjąć decyzję polityczną (np. głosując w wyborach). Warunkiem funkcjonowania ożywionego i racjonalnego dyskursu jest zapewnienie trzech jednakowo ważnych swobód: wolności mediów, wolności wypowiedzi i wolności uzyskiwania informacji. Dzisiejsze środowisko medialne stwarza obywatelom możliwości wyrażania poglądów w każdej kwestii – pod tym względem pluralizm światopoglądowy jest przytłaczający. W tym zalewie informacji wyszukiwanie i uzyskiwanie dostępu do wiarygodnych informacji staje się trudnym zadaniem. Wcześniejsza funkcja filtrowania przez (osłabiony) system medialny obejmowała selekcję przez profesjonalną redakcję, tzw. ustalanie agendy i kontrolę przez elity polityczne. Te często krytykowane narzędzia kontroli przyczyniały się jednak również do utrzymania stabilności systemów demokratycznych.

## Technologie przyszłości

Zastanawiając się nad przyszłością technologii przełomowych, autorzy doszli do wniosku, że zależność nowych usług od danych osobowych będzie się pogłębiać. Podobnie będzie z możliwościami imitowania rzeczywistości, na przykład przez rzeczywistość rozszerzoną lub rzeczywistość wirtualną, narzędzie pozwalające na tworzenie sfałszowanych treści niemożliwych do wykrycia ani przez człowieka, ani przez maszynę (np. *deepfake*).

Uczenie maszynowe, zaawansowana analiza danych demograficznych, internet rzeczy oraz technologie rozpoznawania głosu i twarzy wydają się jeszcze bardziej pogłębiać erozję prywatności i narażać ludzi na ujawnianie ich danych osobowych. **Bez interwencji regulacyjnej dostawcy usług biznesowych i twórcy technologii będą wykorzystywać cechy psychologiczne i inżynierię społeczną na coraz to nowe sposoby.** Przepisy powinny zatem określać zasady gry, najlepiej przy współpracy szerokiego grona interesariuszy i partnerów globalnych.

## Wnioski

### Zagrożenie dla demokracji

Globalne tendencje wskazują, że populizm i autorytaryzm nie są odoobnionymi niedoskonałościami w obrębie systemu, ale mają szansę stać się samodzielnyimi systemami.

Dlatego należy **określić narzędzia służące wzmocnieniu demokratycznej odporności** oraz zabezpieczyć je i zapewnić ich trwałość: system konstytucyjny powinien cechować się większą stabilnością, tak aby w przypadku zmian w sposobie rządzenia kamienie węgielne pozostały nienaruszone.

Badania pokazują, że źródłami dezinformacji i propagandy w państwach członkowskich UE są agencje rządowe, politycy i partie, prywatni kontrahenci i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W każdym razie wydaje się, że kilka rządów krajowych ma interes w tym, aby nie rozwiązywać problemu za pomocą środków prawnych lub politycznych.

**Wszystkie działania przekazujące uprawnienia państwom członkowskim mogą zostać wykorzystane do osiągnięcia celów przeciwnych do zamierzonych przez państwa autorytarne lub tzw. państwa zawłaszczone.** W projekcie obrony liberalnej demokracji nie można oczekiwać żadnej współpracy ze strony państw, które nie popierają liberalizmu.

### Komunikacja polityczna

Media społecznościowe dopuściły co prawda do głosu grupy społeczne, których opinie były w przeszłości słabiej eksponowane, jednak grupy te zwykle są wykorzystywane jako broń w postaci nośnika zmanipulowanych treści. Ich głosy zostają przejęte przez oportunistyczne grupy polityczne w celu realizacji konkretnych interesów politycznych.

Zatem **zasady dotyczące reklamy politycznej i społecznej powinny zostać ponownie uregulowane** i zharmonizowane w państwach członkowskich.

**Partie polityczne powinny inicjować środki samoregulacji i zobowiązywać się do przestrzegania zasad etycznych** mających na celu zapewnienie, aby kampanie były uczciwe, przejrzyste, konstruktywne oraz oparte na rozsądnych zasadach.



**Również finansowanie partii politycznych i kampanii politycznych powinno zostać ponownie uregulowane**, aby zapewnić całkowitą przejrzystość.

### **System medialny**

**UE powinna inwestować w rozwój tożsamości europejskiej w ramach koncepcji obywatelstwa** (niem. *Bürgerschaft*). Niektóre podstawowe wartości wymienione w art. 2 TUE, takie jak prawa człowieka i państwo prawne, muszą być podzielane wspólnie na obszarze UE. Komunikacja powinna być na tyle przyjazna dla użytkownika, aby nowa narracja była w stanie wyprzeć narrację populistyczną.

Poza tym **UE powinna inwestować we wspieranie wysokiej jakości pluralistycznego systemu medialnego**, wzmocnionego praktyką weryfikowania faktów, wskaźnikami wiarygodności i dziennikarstwem śledczym. Należy rozważyć utworzenie i wspieranie ponadnarodowych europejskich mediów informacyjnych. Należy polegać na nadawcach publicznych, przy czym Komisja powinna nadzorować ich funkcjonowanie i finansowanie w państwach, w których istnieją wątpliwości co do etyczności ich działań lub podejrzenia, że mogą one dopuszczać się nadużyć w celach propagandowych.

**Prawa i obowiązki dostawców platform powinny być jasno uregulowane w przepisach**. Nie są oni odpowiedzialni za treści stron trzecich, ale za swoje algorytmy, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę danych, oraz zarządzanie swoimi platformami:

- Algorytmy muszą podlegać regulacji. Zasady ich działania powinny sprzyjać różnorodności i zapewniać pierwszeństwo wiarygodnym treściom, powinny być przejrzyste i zapewniać użytkownikom kryteria wyboru treści preferowanych i niepożądanych.
- Należy wyczerpująco przeanalizować występowanie monopolu w przypadku niektórych platform mediów społecznościowych; należy rozważyć zmniejszenie koncentracji, wprowadzenie interoperacyjności lub nałożenie obowiązku świadczenia usług quasi-publicznych na podmioty mające pozycję dominującą.
- Mikrotargeting w oparciu o informacje szczególnie chronione narusza godność ludzką i prawo do swobody uzyskiwania (prawdziwych) informacji oraz zniekształca dyskurs publiczny – wymogiem minimalnym powinna być zgoda użytkownika na objęcie mikrotargetingiem.
- Nowe technologie i same media społecznościowe narażają użytkowników na wykorzystywanie ich danych osobowych. Stwarza to konieczność nałożenia większej odpowiedzialności na dostawców usług mediów społecznościowych. Kluczowe znaczenie mają ogólne rozporządzenie o ochronie danych i przewidywane rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej, a także egzekwowanie tych rozporządzeń.
- Technologie przyszłości (w tym sztuczna inteligencja) mogą mieć destrukcyjny wpływ na autonomię człowieka, jeśli zasady dotyczące prywatności nie będą konsekwentnie egzekwowane. W związku z tym należy nakłaniać reklamodawców i dostawców usług do zmiany podejścia w zakresie danych osobowych, na wzór zobowiązań lekarzy i prawników w zakresie poufności.
- Stosowane przez dominujących dostawców mediów społecznościowych zasady weryfikowania profili użytkowników oraz przyjęta przez nich zasada jednego profilu użytkownika dla danego adresu e-mail powinny być konsekwentnie wprowadzane również na innych platformach.

- Poziom weryfikacji w przypadku podmiotów gospodarczych i politycznych powinien być wyższy niż dla osób fizycznych.
- Można rozważyć kryminalizację najcięższych form (zorganizowanej) dezinformacji.

## Zalecenia

Deinformacja i propaganda są symptomami głębszych problemów strukturalnych w naszych społeczeństwach i środowiskach medialnych. Zamiast koncentrować się na samej treści, należy zidentyfikować i wyeliminować słabości, które są wykorzystywane przez te narracje. Zalecenia zostały podzielone na dwie części: **wzmocnienie demokratycznej odporności oraz dostosowanie polityki medialnej**. Część pierwsza obejmuje najbliższe działania związane z nadchodzącymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, regulację reklamy politycznej i społecznej, ochronę danych, edukację obywatelską, włączanie problematyki naukowej w główny nurt polityki oraz dalsze badania. Zalecenia w części drugiej dotyczą wzmocnienia filarów zaufania do mediów oraz obowiązków dostawców platform.

### Najbliższe działania związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Monitorowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich można przeprowadzić w ramach obserwacji wyborów zorganizowanej przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) lub misji obserwacyjnej OBWE, na wzór wyborów krajowych w państwach trzecich. Jednak w przyszłości zalecana jest konkretna zdolność instytucjonalna UE w postaci ponadnarodowego organu wyborczego z wystarczającymi uprawnieniami w zakresie monitorowania i przeprowadzania wizyt w państwach członkowskich oraz nadzorowania kampanii wyborczych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Europejski Trybunał Obrachunkowy i Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) powinny przeprowadzić dochodzenie w sprawie finansowania kampanii, w tym sponsorowania reklam w mediach społecznościowych.

### Reklama polityczna i społeczna

Istniejące zasady dotyczące reklamy komercyjnej i politycznej – np. wyróżnianie reklam i wyraźnie odróżnianie ich od pozostałych treści – powinny mieć również zastosowanie w środowisku internetowym, w tym w odniesieniu do platform społecznościowych. W odniesieniu do międzynarodowego środowiska medialnego oraz w celu ochrony procesów demokratycznych zaleca się ujednoczenie przepisów dotyczących wszystkich kategorii reklam, w tym reklamy politycznej i społecznej, w drodze dyrektywy lub rozporządzenia. Zaleca się wprowadzenie nowych zasad uzupełniających tradycyjne zasady, które mają zastosowanie do reklamy komercyjnej. Sugeruje się również wprowadzenie szerszej kategorii reklamy społecznej, która obejmowałaby reklamę polityczną i inne rodzaje reklamy społecznej, ponieważ niektóre kwestie mogą stać się symbolami poglądów politycznych lub działań w obszarze polityki (np. migracja lub sama integracja UE).

W środowisku mediów społecznościowych oznaczanie reklam politycznych może okazać się niewystarczające, ponieważ posty influencerów nie kwalifikują się jako reklama w tradycyjnym znaczeniu. Dlatego poza faktem sponsorowania należy również wskazać zarówno źródło, jak i użytkowników będących influencerami. Większa przejrzystość powinna być zapewniona z mocy prawa, w odniesieniu do nabywcy reklamy, wydawcy, w którego interesie jest ona publikowana,



docelowych odbiorców, kryteriów targetingu i jego zasięgu. Użytkownicy powinni mieć dostęp do repozytorium zawierającego informacje o tym, że należą do grupy docelowej danej reklamy politycznej lub społecznej. Sugeruje się stworzenie rejestru umów zawieranych między partiami politycznymi a platformami, który byłby objęty kontrolą publiczną. Należy zakazać rozpowszechniania reklam politycznych i społecznych przez boty i automatyczne konta lub sztuczną inteligencję.

### **Finansowanie kampanii**

Aby odzyskać zaufanie wyborców do procesu demokratycznego, **zasady finansowania kampanii muszą zostać gruntownie zweryfikowane**. Jeśli UE będzie w stanie zaangażować się w ten proces, jej wpływ na odnowę demokracji miałby **znaczenie historyczne w skali światowej**. Przepisy powinny zawierać wymóg przekazywania większej ilości informacji o wydatkach na kampanię, z wyszczególnieniem kontraktowego partnera medialnego, charakteru treści medialnych, kryteriów targetingu, a także nadzoru niezależnego od partii politycznych. Do tego czasu wydatki partyjne powinny być monitorowane z wykorzystaniem nowych kompetencji Prokuratury Europejskiej.

### **Ochrona prywatności i danych**

Należy zniechęcić do zamieszczania w internecie reklam opartych na technikach śledzenia przez rygorystyczne egzekwowanie obowiązującej dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), jak również przez przyjęcie w najbliższym czasie solidnego rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej, wprowadzającego zakaz stosowania tzw. *cookie walls* i obejmującego inne zabezpieczenia zgodnie z zaleceniem organów regulacyjnych w tej dziedzinie, w tym Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD).

### **Dostawcy platform muszą być odpowiedzialni za ochronę danych osobowych swoich użytkowników, w tym za zapobieganie bezprawnej eksploracji danych na ich platformach.**

Organy ochrony danych powinny aktywnie wykonywać swoje uprawnienia na mocy art. 58 RODO, w tym uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawie mikrotargetingu politycznego, przeciwko (politycznym) reklamodawcom, platformom cyfrowym i pośrednikom (firmom zajmującym się analizą danych, brokerom danych itd.) Ponadto organy te powinny aktywnie egzekwować wywiązywanie się przez administratorów danych z obowiązków, aby ochrona danych była uwzględniana w fazie projektowania i by była stosowana domyślna ochrona danych, a także wdrażanie zasad dotyczących swobodnej, jednoznacznej i świadomej zgody osoby zainteresowanej. Mikrotargeting polityczny należy uznać za wyłącznie zautomatyzowane podejmowanie decyzji, które istotnie wpływa na osoby, zgodnie z art. 22 RODO.

Biorąc pod uwagę, że platformy mediów społecznościowych mają znaczny potencjał wywierania wpływu na obywateli, **ich obowiązki w zakresie ochrony danych powinny przekraczać minimalne wymogi zapisane w unijnych i krajowych przepisach dotyczących ochrony danych**. Na przykład platformy cyfrowe musiałyby prowadzić repozytorium z funkcją wyszukiwania zawierające informacje o prowadzonych obecnie i w przeszłości kampaniach reklamy politycznej i społecznej skierowanych do osób w UE, z wyszczególnieniem kryteriów targetingu, nabywców itp.

### **Polityka wobec mediów**

Polityka komunikacyjna może być ukierunkowana dwojako: na dostawców i na odbiorców. **Interwencja regulacyjna po stronie dostawców** mogłaby ograniczać ilość rozpowszechnianych treści dezinformacyjnych i propagandowych oraz osłabiać je wiarygodnymi informacjami. Środki do osiągnięcia tego celu obejmują regulację środowiska mediów społecznościowych. **Platformy nie powinny być odpowiedzialne za treści stron trzecich, ale muszą być odpowiedzialne za sprawne zarządzanie swoimi platformami, obejmujące** ochronę danych osobowych i prywatności użytkowników (nie tylko zarejestrowanych); zapewnienie, aby ich algorytmy nie powodowały dyskryminowania treści ani użytkowników;; oddzielenie treści sponsorowanych od innych kategorii treści; tworzenie algorytmów wspierających i promujących różnorodność treści; zapewnienie przejrzystości algorytmów i oferowanie użytkownikom opcji przy wyborze ustawień dotyczących treści, w tym pod względem różnorodności, oraz możliwości identyfikacji i wyłączenia fałszywych kont. Użytkownicy, którzy regularnie docierają do dużej grupy odbiorców z treściami o tematyce publicznej, muszą zostać wyróżnieni jako influencerzy (w tym na przykład politycy i organizacje pozarządowe). Zaleca się zastąpienie procedury zgłaszania i usuwania treści (ang. *notice and take down*) procedurą przekazania informacji o zgłoszeniu dostawcy treści (ang. *notice and notice*), z wyjątkiem przypadków treści jednoznacznie niebezpiecznych i sprzecznych z prawem. Na podmioty mające przeważający udział w rynku należy nałożyć większe obowiązki. Samoregulacja nie powinna zastępować możliwych do wyegzekwowania regulacji, w szczególności w dziedzinie reklamy politycznej i społecznej oraz ochrony prywatności. Wszelkie inne działania w zakresie samoregulacji podejmowane przez platformy cyfrowe (np. moderowanie treści, inicjatywy na rzecz przejrzystości reklam) powinny podlegać zewnętrznej kontroli i ocenie wpływu, aby określić ich skuteczność i zgodność z prawami podstawowymi.

**Środki interwencji po stronie odbiorców mają na celu podniesienie świadomości i poprawę umiejętności korzystania z mediów.** Programy rozwoju umiejętności korzystania z mediów muszą być uzupełnione edukacją obywatelską we wszystkich państwach członkowskich na temat wartości UE w zakresie demokracji i praw człowieka na wszystkich poziomach, a działania edukacyjne należy poprzedzić odpowiednimi szkoleniami kadry nauczycielskiej. Tam, gdzie jest to konieczne, zaleca się organizację programów lokalnych, na przykład wykorzystanie kursujących autobusów do włączenia tych grup społeczeństwa, do których trudno jest dotrzeć.

Aby stworzyć filary zaufania, Komisja powinna inicjować i kontynuować wspieranie programów na rzecz dziennikarstwa śledczego oraz na rzecz poprawy usług weryfikacji faktów i wskaźników wiarygodności. Powinna również promować stworzenie wspólnej, europejskiej, wysokiej jakości usługi medialnej transmitowanej za pomocą nowoczesnej technologii, która będzie służyć zwiększeniu spójności UE, zapewniając wspólną europejską perspektywę i rozwijając europejską narrację. Szczególną uwagę należy zwrócić na etykę działalności mediów publicznych, a oskarżenia o udział w rozpowszechnianiu dezinformacji i propagandy muszą być zbadane przez Komisję.

## Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie

Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszego dokumentu ponosi jego autor, a wyrażone w nim opinie nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Niniejszy dokument przeznaczony jest do wykorzystania przez posłów do Parlamentu Europejskiego oraz jego pracowników w ramach wykonywanej przez nich pracy parlamentarnej. Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niekomercyjnych jest dozwolone, pod warunkiem że podane zostanie źródło, a Parlament Europejski zostanie wcześniej powiadomiony i otrzyma egzemplarz publikacji.

© Unia Europejska, 2019.

Kontakt: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)