

Uwagi i rekomendacje Rady do Spraw Cyfryzacji dotyczące przeciwdziałania zjawisku tzw. „fake news”

Wstęp

1. Rada ds. Cyfryzacji, dostrzegając zagrożenia związane z rozpowszechnianiem tzw. „fake news” (dalej: „fałszywe wiadomości”), przedstawia ogólne uwagi oraz kierunkowe rekomendacje dotyczące przeciwdziałaniu temu niepokojącemu zjawisku. Niniejszy dokument przygotowany został przez powołany przez Radę ds. Cyfryzacji zespół roboczy w składzie:
 - Izabela Albrycht
 - Dominik Batorski
 - Roman Bieda
 - Karol Dobrzeński
 - Łukasz Jachowicz
 - Dariusz Milka
 - Tomasz Muda
 - Krzysztof Siewicz
2. Zjawisko rozpowszechniania fałszywych wiadomości w mediach elektronicznych dyskutowane jest na szczeblu Unii Europejskiej¹. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje jednak podejmowanie badań, inicjatyw oraz konkretnych działań zmierzających do przeciwdziałania temu zjawisku również na poziomie krajowym.
3. Ze względu na zakres działalności Rady ds. Cyfryzacji niniejszy dokument obejmuje jedynie uwagi i rekomendacje dotyczące przeciwdziałania zjawisku rozpowszechniania fałszywych wiadomości drogą elektroniczną. Zaznaczamy również, że niniejszy dokument nie obejmuje wszechstronnej i wyczerpującej analizy samego zjawiska rozpowszechniania fałszywych wiadomości.

¹ Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zwalczenie dezinformacji w internecie: podejście europejskie, COM (2018) 236 finał, Bruksela 26 kwietnia 2018 r.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

Uwagi i rekomendacje

1. Pojęcie „fałszywych wiadomości” obejmuje wiele bardzo różnych kategorii działań i wypowiedzi (informacji). Powszechnie pojęcie to odnosi się do informacji nieprawdziwych, nieścisłych lub wprowadzających w błąd, które funkcjonują w obszarze dezinformacji, propagandy, nieuczciwej konkurencji biznesowej itd. Zjawisko to obejmuje informacje z różnych dziedzin życia (np. o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym, militarnym), rozpowszechniane przy wykorzystaniu różnych środków komunikacji (np. media społecznościowe) przez różne kategorie podmiotów oraz w różnych celach.

Występuje zasadniczy problem z jednoznacznym zdefiniowaniem samego pojęcia „fałszywych wiadomości” oraz kategoryzacją wypowiedzi (informacji), które można w ten sposób określić. Niejednokrotnie trudny do określenia pozostaje nawet sam cel szerzenia danej fałszywej wiadomości, gdyż może być on różny dla poszczególnych uczestników procesu jej rozpowszechniania.

W związku z brakiem jednoznacznego określenia zakresu pojęcia oraz kategorii fałszywych wiadomości wydaje się w praktyce bardzo trudne – o ile w ogóle możliwe i zasadne – wypracowanie rozwiązań legislacyjnych regulujących w sposób jednorodny i całościowy tę problematykę.

Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje zatem podjęcie prac zmierzających do opisania zjawiska rozpowszechniania fałszywych wiadomości, ich kategoryzacji oraz zdefiniowania poszczególnych kategorii.

Rada ds. Cyfryzacji przyjmuje, że próba regulacji ustawowej wszelkich przypadków rozpowszechniania jakichkolwiek kategorii fałszywych wiadomości wiąże się z istotnym ryzykiem, w tym ryzykiem zbyt daleko idącego ograniczenia wolności słowa, swobody wypowiedzi, swobody prowadzenia działalności gospodarczej czy wolności badań naukowych. Wydaje się, że tak szeroka regulacja prawna nie byłaby pożądanym rozwiązaniem. W naszej ocenie nie byłoby też zasadnym wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych przewidujących takie same zasady odpowiedzialności (np. odpowiedzialność karną) za wszystkie przypadki rozpowszechnienia fałszywych wiadomości.

2. W oparciu o dokonaną uprzednio kwalifikację fałszywych wiadomości (pkt 1 powyżej) Rada ds. Cyfryzacji proponuje podjęcie działań w celu zachęcenia podmiotów prowadzących platformy internetowe – w szczególności serwisy społecznościowe i media internetowe (dalej: dostawcy platform internetowych) – do zastosowania tzw. samo-regulacji w zakresie przeciwdziałania rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu fałszy-

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

wych wiadomości (pkt 3 i nast. poniżej). W przypadku niepodjęcia lub nieskuteczności tzw. „samoregulacji” Rada ds. Cyfryzacji proponuje rozważenie działań ściśle legislacyjnych (pkt 8 poniżej), jednak wyłącznie odnośnie fałszywych wiadomości:

- a) których rozpowszechnienie godzi w bezpieczeństwo lub porządek publiczny, bezpieczeństwo państwa, ochronę środowiska, zdrowia, praw lub wolności osób,
 - b) których rozpowszechnienie godzi w podstawowe instytucje demokratycznego państwa prawa, w tym w demokratyczny proces wyborczy,
 - c) których rozpowszechnienie prowadzi lub naraża na wystąpienie szkody.
3. Rada ds. Cyfryzacji przyjmuje, że podstawowy model przeciwdziałania zjawisku rozpowszechniania fałszywych wiadomości powinien opierać się na zasadzie tzw. samoregulacji dostawców platform internetowych. Tego rodzaju samoregulacja polegać może na opracowaniu i dobrowolnym zobowiązaniu się dostawców platform internetowych do stosowania kodeksu dobrych praktyk regulującego zasady przeciwdziałania rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości, udzielania społeczeństwu informacji dotyczących tego zjawiska, podejmowanych działań zaradczych, możliwości weryfikacji treści itp.

Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje podjęcie działań zamierzających do zachęcenia dostawców platform internetowych do samodzielnego uzgodnienia, opracowania, wprowadzenia w życie i monitorowania kodeksu dobrych praktyk dotyczących przeciwdziałania rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości – lub wykorzystanie w tym zakresie kodeksów dobrych praktyk stworzonych na poziomie UE.

4. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje zachęcanie dostawców platform internetowych do wprowadzenia w ramach kodeksu dobrych praktyk mechanizmów umożliwiających określonym podmiotom (np. NGO) oznaczanie określonej informacji jako fałszywej wiadomości. Szczegółowe zasady działania takiego mechanizmu powinny zostać określone w kodeksie dobrych praktyk. Rekomendujemy przyjęcie rozwiązania zakładającego jawne oznaczanie informacji jako wiadomości fałszywej (tj. by dane podmiotu, który oznaczył informacje, były dostępne publicznie). W celu zapewnienia jawności podmiotów oznaczających daną informację jako wiadomość fałszywą rekomendujemy wprowadzenie jawnej listy podmiotów, które zamierzają oznaczać te informacje (np. prowadzone przez dostawców platformy cyfrowe lub inne podmioty).
5. W celu ułatwienia dostawcom platform internetowych osiągnięcia porozumienia co do zasad i zakresu samoregulacji rekomendujemy rozważenie przez Ministerstwo Cy-

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

fryzacji aktywnego włączenia się w proces przygotowywania kodeksu dobrych praktyk (np. poprzez przedstawienie oczekiwań i wytycznych dotyczących kodeksu).

6. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje ustanowienie mechanizmu służącego monitorowaniu przez podmiot publiczny efektywności wprowadzonej samoregulacji. Monitoring taki powinien obejmować w szczególności:
 - a) przypadki naruszenia postanowień kodeksu dobrych praktyk przez podmiot, który dobrowolnie zobowiązał się do przestrzegania samoregulacji,
 - b) skuteczność wprowadzonej samoregulacji,
 - c) analizę działań podejmowanych przez poszczególnych dostawców platform internetowych w celu przeciwdziałania zjawisku rozpowszechniania fałszywych wiadomości.
7. Rada ds. Cyfryzacji proponuje rozważenie wprowadzenia sankcji (np. odpowiedzialności finansowej) za naruszenie zasad samoregulacji (np. przyjętego kodeksu dobrych praktyk) przez podmiot, który uprzednio dobrowolnie zobowiązał się do przestrzegania takich zasad.
8. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje przeprowadzenie oceny (ewaluacji) skuteczności zastosowanej samoregulacji. W przypadku, gdyby dokonana ocena wykazała, że nie doszło do zastosowania mechanizmów samoregulacji lub zastosowane mechanizmy samoregulacji nie sprawdzają się, w szczególności nie doprowadziły do skutecznego ograniczenia rozpowszechniania fałszywych wiadomości, Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do ograniczenia tego zjawiska. W powyższym przypadku Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje rozważenie przyjęcia przepisów prawa regulujących kwestie opisane w pkt 3-4 powyżej.

Ponadto, w ramach zapewnienia społeczeństwu szerokiego dostępu do informacji dotyczących zjawiska rozpowszechniania fałszywych wiadomości, Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje również rozważenie wprowadzenia regulacji prawnych zobowiązujących dostawców platform internetowych do monitorowania tego zjawiska, prowadzenia szerokiej działalności informacyjnej dotyczącej rozpowszechniania fałszywych wiadomości, ich niekorzystnego wpływu, a także możliwości weryfikacji prawdziwości informacji oraz raportowania incydentów lub naruszeń. Rekomendujemy jednocześnie nałożenie na dostawców platform internetowych w szczególności następujących obowiązków:

- a) obowiązku „nieinwazyjnego” informowania użytkowników o zagrożeniach związanych z rozpowszechnianiem i wykorzystywaniem fałszywych informacji,

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

- b) monitorowania zjawiska fałszywych wiadomości na administrowanych przez nich platformach internetowych,
 - c) podawania do publicznej wiadomości (raportowania) informacji o ilości fałszywych wiadomości (zgłaszanych/zaobserwowanych) w danym okresie (np. kwartale),
 - d) podawania do publicznej wiadomości (raportowania) informacji o podejmowanych w danym okresie (np. kwartale), innych niż opisane powyżej, działaniach zmierzających do przeciwdziałania rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu fałszywych wiadomości,
 - e) sposobu finansowania określonych informacji pojawiających się na platformie cyfrowej,
 - f) umożliwienia sprawdzenia, na jakiej podstawie dana reklama została wyświetlona konkretnemu oglądającemu.
9. Rada ds. Cyfryzacji zwraca uwagę na kluczową rolę edukacji społeczeństwa w przeciwdziałaniu zjawisku rozpowszechniania i wykorzystywania fałszywych wiadomości (w tym w zakresie krytycznego myślenia, samodzielnej weryfikacji informacji, kompetencji cyfrowych), w tym konieczność zapewnienia społeczeństwu rzetelnej wiedzy o tym zjawisku, w tym informacji o skutkach wykorzystywania fałszywych informacji, możliwościach ich weryfikacji, uprawnieniach użytkowników wynikających z przyjętych samoregulacji oraz przepisów prawa.
- Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje podjęcie działań edukacyjnych zmierzających do przekazania społeczeństwu rzetelnej wiedzy o funkcjonowaniu i przeciwdziałaniu rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości oraz do uczynienia umiejętności weryfikowania informacji jedną z umiejętności uczonych w szkołach na każdym etapie edukacji szkolnej i wyższej. Działania edukacyjne powinny być podejmowane począwszy od jak najwcześniejszego etapu edukacji.
10. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje zachęcanie do podejmowania prac nad stworzeniem mechanizmów (systemów informatycznych, oprogramowania) wspierających weryfikowanie wiarygodności informacji (np. weryfikowanie prawdziwości informacji wykorzystywanych przez dziennikarzy w procesie przygotowywania materiału prasowego).
11. Rada ds. Cyfryzacji zachęca do podejmowania prac badawczo-rozwojowych dotyczących wprowadzenia skutecznych mechanizmów filtrowania lub oznaczania fałszywych wiadomości udostępnianych na platformach cyfrowych.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

12. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje podjęcie prac nad ogólnoeuropejskim projektem mającym na celu stworzenie publicznie dostępnego oprogramowania ułatwiającego wykrywanie tzw. „deep fake news” – materiałów wideo przygotowanych z wykorzystaniem najnowszych osiągnięć techniki w taki sposób, że wykrycie fałszerstwa gołym okiem jest niemożliwe. Tego typu oprogramowanie lub usługa powinny być dostępne nieodpłatnie dla wszystkich serwisów internetowych i użytkowników sieci za pośrednictwem strony WWW oraz API.
13. Rada ds. Cyfryzacji zachęca twórców najpopularniejszych serwisów internetowych do prac nad własnymi mechanizmami wykrywania *deep fake news* i informowania swoich użytkowników o prawdopodobieństwie sfalszowania rozpowszechnianego materiału.

Podsumowanie

1. Rada ds. Cyfryzacji rekomenduje podjęcie przede wszystkim następujących działań dotyczących przeciwdziałania zjawisku rozpowszechniania fałszywych wiadomości:
 - a) działań zmierzających do opisanie oraz kategoryzacji fałszywych wiadomości,
 - b) zachęcania dostawców platform internetowych do opracowania i przyjęcia na zasadzie dobrowolności tzw. kodeksu dobrych praktyk regulującego w szczególności zasady przeciwdziałania rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości oraz obowiązki informacyjne dostawców platform internetowych,
 - c) monitorowanie efektywności przyjętego kodeksu dobrych praktyk,
 - d) w przypadku nieprzyjęcia przez dostawców platform internetowych mechanizmu samoregulacji lub stwierdzenia nieskuteczności przyjętych rozwiązań Rada ds. Cyfryzacji proponuje działanie na rzecz wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych dotyczących przeciwdziałania rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości,
 - e) podjęcie działań edukacyjnych dotyczących funkcjonowania fałszywych wiadomości, zagrożeń związanych z ich wykorzystaniem oraz możliwości przeciwdziałania ich rozpowszechnianiu,
 - f) zachęcanie do podejmowania prac nad stworzeniem mechanizmów (np. oprogramowania) wspierających weryfikowanie wiarygodności informacji oraz prac badawczo-rozwojowych dotyczących wprowadzenia skutecznych mechanizmów filtrowania lub oznaczania fałszywych wiadomości.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)