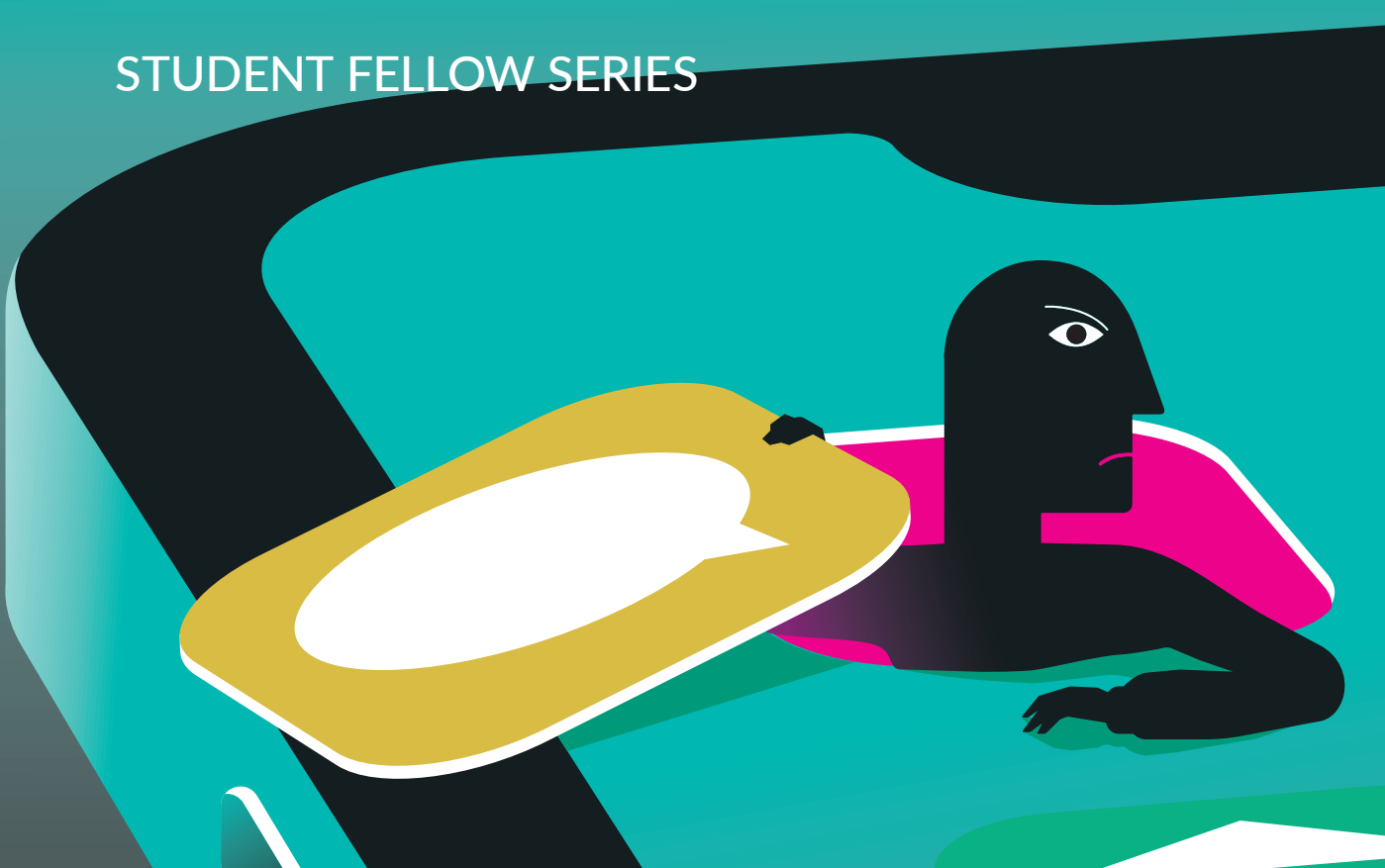


STUDENT FELLOW SERIES



Mega-rok wyborczy
między Brukselą a Warszawą:

Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

Anna Lipiec
ze wsparciem zespołu Fundacji



Fundacja Obserwatorium
Demokracji Cyfrowej



VOTE

Mega-rok wyborczy
między Brukselą a Warszawą:

Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

- W 2024 roku doświadczyliśmy wielu procesów wyborczych w nowej rzeczywistości technologicznej i prawnej. W krajach Unii Europejskiej oznaczało to częściowe wdrożenie nowych przepisów dotyczących reklamy politycznej online, pełniejszą implementację Aktu o usługach cyfrowych, Wytyczne Komisji dotyczące łagodzenia ryzyka systemowego dla procesów wyborczych oraz pierwsze postępowania dotyczące dostępu oraz moderacji treści politycznych.
- Nowe ramy prawne mają na celu usystematyzowanie radzenie sobie z dezinformacją, nadzorem nad wyborami oraz zagraniczną ingerencją w życie polityczne. Podział tych kompetencji – dotychczas przypisywanych krajom członkowskim – jest w wielu przypadkach sprzeczny i niejednoznaczny. W Polsce brak desygnowanej instytucji odpowiedzialnej za kontrolę reklamy politycznej online może negatywnie wpływać na integralność wyborów w czasach, gdzie internetowe reklamy polityczne odgrywają coraz większą rolę w mobilizacji wyborców.
- Wraz z rozwojem unijnej sieci zapewnienia bezpieczeństwa informacyjnego niezbędne jest podniesienie poziomu organizacji w krajach członkowskich. W Polsce ich egzekwowanie powinno zostać przekazane niezależnej instytucji wyborczej, takiej jak Państwowa Komisja Wyborcza. Rekomendujemy wprowadzenie regulacji, w tym obowiązkowej weryfikacji kont odpłatnie promujących treści polityczne w okresie wyborczym, zwiększenia szczegółowości dokumentów załączonych do sprawozdań komitetów wyborczych, zwalczanie mikrotargetowania poprzez zwiększony monitoring kampanii oraz stworzenie niezależnego instrumentu zgłaszania incydentów.



Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

Równoległe systemy prawne wokół kampanii wyborczych w sieci

Zgodnie z analizą Fundacji Obserwatorium Demokracji Cyfrowej jedynie w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku na reklamę wyborczą w sieci w Polsce wydano co najmniej cztery miliony złotych, podczas gdy w innych krajach regionu te wydatki sięgały nawet siedemnastu milionów złotych.¹ Zarówno podczas tej, jak i w czasie innych kampanii wyborczych na przestrzeni ostatniego roku, media donosiły o licznych kontrowersjach związanych z przejrzystością tych wydatków, źródłami finansowania czy zgodnością z obowiązującym prawem.²

Tłem dla tej kampanii były wprowadzane w życie zmiany dotyczące komunikacji cyfrowej. Obejmowały one nie tylko kwestie ochrony konsumentów, ale również obszary związane z szeroko pojętą demokracją – dostępem do informacji czy nadzorem nad treściami politycznymi.

Wiele z tych nowelizacji miało swoje źródła w prawie unijnym. Dokumentem, z którym w Brukseli wiązano wiele nadziei, jest Rozporządzenie 2024/900 w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej przegłosowane 13 marca 2024 Parlament Europejski (PE), które ma w pełni wejść w życie w październiku 2025 roku. Regulacja ta została adoptowana ze względu na rosnący popyt i podaż na reklamę polityczną oraz ich „coraz bardziej transgraniczny charakter”³. Jako jeden z głównych problemów zidentyfikowano mikrotargetowanie na podstawie cech wrażliwych, które następuje w wyniku gromadzenia danych użytkowników platform społecznościowych.

Unijne ramy poszerzają się z dnia na dzień

Celem wskazywanego wyżej rozporządzenia było utwierdzenie założeń Aktu o usługach cyfrowych (DSA) – fundamentu mającego prowadzić do ograniczenia nielegalnych i szkodliwych działań w internecie. Ponadto DSA wzmacnia ochronę konsumentów poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków na bardzo duże platformy internetowe (VLOP) i bardzo duże wyszukiwarki internetowe (VLOSE).

Nie było ono jednak ostatnim krokiem Komisji w celu uszczelnienia tego systemu. Komisja postanowiła wydać wytyczne wyborcze, w ramach których platformy mają być zobowiązane do, m.in. przestrzegania lokalnych praw kampanii wyborczych takich jak cisze wyborcze, promowania oficjalnych treści związanych z wyborami, ograniczenia monetyzacji i rozprzestrzeniania się treści zagrażających integralności procesów wyborczych oraz jasnego oznaczania reklam politycznych i treści generowanych przez sztuczną inteligencję.⁴

Ten dokument znalazł już zastosowanie w tegorocznych wyborach. Również na jego podstawie w kwietniu 2024 roku Komisja Europejska (KE) wszczęła postępowanie wobec firmy Meta w zakresie wprowadzających w błąd reklam i dezinformacji; widoczności treści politycznych oraz ograniczeń narzędzi do monitorowania wyborów przed nadchodzącą kampanią do Parlamentu Europejskiego i innymi wyborami w różnych państwach członkowskich. Według KE zachowanie Mety mogło negatywnie wpłynąć na dyskurs obywatelski oraz procesy wyborcze poprzez brak monitorowania nieprawdziwych treści politycznych w ramach usług reklamowych platformy. W związku z postępowaniem Mecie grozi kara do wysokości 6% rocznego światowego obrotu.⁵

To dopiero początek nowych unijnych ram regulujących kwestie demokracji w sieci. W priorytetach Komisji Europejskiej w kadencji 2024-2029 kompetencje te mają być jeszcze bardziej poszerzone w ramach Europejskiej Tarczy Demokratycznej. Odpowiadać za to mają Hanna Virkkunen, fińska Komisarz ds. suwerenności technologicznej, obronności i demokracji oraz Michael McGrath, irlandzki Komisarz ds. demokracji, sprawiedliwości i praworządności.⁶ Kolejną zmianą, która ma zostać wdrożona podczas tej kadencji KE, jest integracja kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji, jako oficjalnej części Aktu o usługach cyfrowych.⁷ Do tej pory implementacja kodeksu przez



Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

VLOPs była nieobowiązkowa. Pojawiają się także pytania o sposób stosowania prawa. Odchodzący z Kolegium komisarzy Thierry Breton w ostatnich miesiącach swoich działań wzbudził kontrowersje listem skierowanym do szefostwa Twittera. Komisarz ostrzegł w nim Elona Muska przed przeprowadzeniem wywiadu z Donaldem Trumpem oraz zalecił trzymanie się zasad nakreślonych przez Akt o usługach cyfrowych i Akt o rynkach cyfrowych.⁸ Wzbudziło to obiekcje również ze strony środowisk obywatelskich, które obawiają się politycznego sterowania implementacją tej regulacji.⁹ Co ważne, Twitter jako jedna z niewielu platform, wycofała się z w.w. kodeksu.¹⁰ Ekspertki zapowiadają natomiast, że choć nowa Executive Vice President for Tech Sovereignty, Henna Virkkunen prawdopodobnie nie będzie aż tak kontrowersyjna, nie ma pewności, na jaki kierunek polityki digitalizacyjnej się zdecyduje.¹¹

W Polsce bez jasnej odpowiedzialności

Intensywne tempo działań w skali europejskiej nie jest odzwierciedlone w Polsce. Podczas gdy część krajów przejmuje odpowiedzialność za niezależność wyborów, polskie ramy prawne nie skupiają się na cyberprzestrzeni oraz egzekwowaniu praw wyborców w strefie online. Brakującym elementem jest wyznaczenie organu, który byłby w pełni odpowiedzialny za przestrzeganie transparentności i integralności elektoratowej w sieci przez kandydatów.

Kompetencje dotyczące dezinformacji są rozdzielone pomiędzy kilka instytucji. Jedną z nich jest Państwowy Instytut Badawczy NASK, który funkcjonuje pod nadzorem Ministerstwa Cyfryzacji (MC). NASK jest ośrodkiem akademickim, jednak zajmuje się głównie cyberbezpieczeństwem i cyfryzacją, nie systemem wyborczym. Mimo to w 2023 roku NASK zainicjował uruchomienie serwisu bezpiecznewybory.pl, „ogólnodostępnego miejsca zgłaszania incydentów cyberbezpieczeństwa i dezinformacji oraz kompendium wiedzy wyborczej.” Portal ma na celu przede wszystkim ograniczać dezinformację, zapobiegać fake newsom i manipulacji oraz, w ramach edukacyjnego elementu projektu, edukować o identyfikacji i przeciwdziałaniu cyberzagrożeniom.¹²

Mimo wszystko działania NASK w ostatnich tygodniach wzbudziły kontrowersje. Według Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) analizy i raporty opracowywane przez Dział Przeciwdziałania Dezinformacji w NASK zostały wykorzystane przez komitet wyborczy Prawo i Sprawiedliwość do

własnej kampanii wyborczej, a ich wartość wyniosła ponad 538 tys. złotych.¹³ W przekazanym PKW dokumencie można znaleźć informacje, według których miesiąc przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku resort cyfryzacji zlecił NASK przygotowanie raportów dotyczących „wiarygodności Prawa i Sprawiedliwości” oraz monitoring mediów w tej kwestii.¹⁴

MC również podejmuje działania mające na celu zwalczanie dezinformacji i zwiększenie kompetencji cyfrowych. Przed wyborami do PE w 2024 Ministerstwo zakomunikowało zmiany w podejściu do bezpieczeństwa wyborów. Wprowadzono wówczas m.in. weryfikację autentyczności treści multimedialnych udostępnianych w mediach społecznościowych z wykorzystaniem narzędzi do analizy obrazu i wideo (deepfake) oraz najnowszych technologii.¹⁵

Dezinformacją w różnych zakresach zajmuje się także Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Jednym z ośrodków jest urząd pełnomocnika ds. dezinformacji międzynarodowej. MSZ ustanowił także Departament Komunikacji Strategicznej i Przeciwdziałania Dezinformacji Międzynarodowej, a także Radę Odporności na Dezinformację. Kwestie dezinformacji traktuje jako narzędzie polityki międzynarodowej.¹⁶

Inne kraje już działają

Mimo że to raczkująca tematyka, niektóre kraje zaadaptowały modele, które mogłyby zostać rozważone przy potencjalnej zmianie systemu. Jednym z takich przykładów jest Brazylia, gdzie za monitoring całego procesu wyborczego, w tym reklamy wyborczej i dezinformacji, odpowiada Najwyższy Sąd Wyborczy (Superior Electoral Court). To w ramach tej organizacji powstały wytyczne dot. stosowania sztucznej inteligencji w procesach wyborczych¹⁷, szczegółowe zasady reklamy politycznej w sieci¹⁸ czy system szybkiego reagowania na dezinformację integrujący osoby po stronie platform, służb porządkowych oraz sędziów. To ta instytucja doprowadziła do skutecznego egzekwowania prawa wobec platformy X, nie bacząc na groźby wycofania się platformy z działania w Brazylii.¹⁹

Z kolei w Wielkiej Brytanii to tamtejsza państwowa Komisja Wyborcza (Electoral Commission) posiada kompetencje chociażby tworzenia rekomendacji dotyczących monitorowania reklamy politycznej do implementacji przez brytyjski rząd. Brytyjska Komisja Wyborcza już w 2021 roku wprowadziła obowiązek umieszczania na wszelkich materiałach politycznych lub związanych z wyborami informacji o tym, kto wyprodukował dany materiał i za niego zapłacił.²⁰

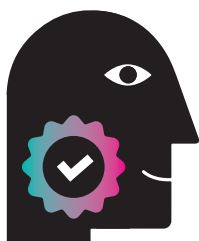
Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

Rekomendacje

W Polsce również występuje pilna potrzeba standaryzacji tych kompetencji i zapewnienia gwarancji niezależności politycznej nad tym nadzorem. Preferowanym organem byłaby Państwowa Komisja Wyborcza, która już teraz monitoruje wydatki dot. kampanii wyborczej poprzez ewaluację sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu przedłożonego przez pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego. Przekazanie kompetencji monitorowania kampanii i reklam politycznych w internecie PKW pomogłoby również uniknąć konfliktu interesów, który mógłby nastąpić w sytuacji, gdyby kom-

petencje te zostały z NASK, mimo wszystko związanym z Ministerstwem Cyfryzacji, na które oddziałują bieżące wydarzenia polityczne.

W związku z powyższymi obserwacjami oraz zgodnie z ustaleniami z przedstawicielami piętnastu organizacji pozarządowych²¹ podczas sejmowej podkomisji do spraw nowelizacji prawa wyborczego, aby zmniejszyć ryzyka związane z procesem wyborczym w Internecie, jako Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej rekomendujemy wprowadzenie następujących zmian do polskiego Kodeksu Wyborczego:



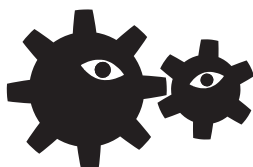
wprowadzenie obowiązkowej weryfikacji kont odpłatnie promujących treści polityczne w okresie wyborczym lub prowadzenie bieżącego nadzoru nad repozytoriami reklam politycznych w okresie wyborczym w celu potwierdzania informacji na temat oglądanych przez wyborców reklam, takich jak tożsamość sponsora oraz, w stosownych przypadkach, podmiotu ostatecznie kontrolującego sponsora,



zwiększenie szczegółowości dokumentów załączonych do sprawozdań komitetów wyborczych w odniesieniu do wydatków poniesionych na reklamę w platformach cyfrowych, tak aby wskazywały informacje, które są dostępne w repozytorium reklam,



w okresie wyborczym prowadzenie nadzoru nad oznaczeniami oficjalnych kont, egzekwowaniem ograniczeń mikrotargetowania, oznaczaniem treści generatywnej AI oraz innych rodzajów syntetycznych lub zmanipulowanych obrazów, oznaczaniem przez influencerów reklamy politycznej w ich treściach, przejrzystością systemów rekomendacji w kontekście treści wyborczych, cyfrowymi informacjami kontekstowymi demaskującymi zidentyfikowaną dezinformację (typu community notes) oraz decyzjami moderacyjnymi platform cyfrowych,



prowadzenie niezależnego politycznie mechanizmu reagowania na incydenty we współpracy z platformami internetowymi oraz organami ścigania.

Dodatkowo rekomendujemy aby monitorowanie i egzekwowanie wyżej wymienionych przepisów należało do niezależnej instytucji wyborczej, najlepiej Państwowej Komisji Wyborczej ze względu na jej bezpartyjny, niezależny charakter.

Jednocześnie wskazanym byłoby, aby unijne przepisy były rozwijane w sposób transparentny, zamiast w formie wytycznych, a także zapewniały faktyczną niezależność polityczną podejmowanych działań. Istotnym wyzwaniem będzie również integracja systemu unijnego z obowiązującymi regulacjami na poziomie narodowym.



Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

Odniesienia

- 1 CEE Digital Democracy Watch. (2024). INFO: Ponad cztery miliony na reklamy polityczne w sieci. Finisz wolnej kampanii do Parlamentu Europejskiego może być gorący. Ceeddw.org. <https://ceeddw.org/info-ponad-cztery-miliony-na-reklamy-polityczne-w-sieci-finisz-wolnej-kampanii-do-parlamentu-europejskiego-moze-byc-goracy/>
- 2 PAP. (2023). Szczurba i Joński: nielegalne finansowanie kampanii wyborczej PiS opiewa na kwotę ponad 23 mln zł [NASZE WIDEO] | Polska Agencja Prasowa SA. Polska Agencja Prasowa SA. <https://www.pap.pl/aktualnosci/szczurba-i-joński-nielegalne-finansowanie-kampanii-wyborczej-pis-opiewa-na-kwote-ponad>
- 3 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. (2024a, Marca 20). ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej.
- 4 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. (2024b, Kwiecień 26). Wytyczne Komisji dla dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych w sprawie ograniczania ryzyka systemowego w kontekście procesów wyborczych wydane na podstawie art. 35 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2022/2065.
- 5 Komisja Europejska. (2024). Press corner. European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_24_2373
- 6 Gkritsi, E., & Hartmann, T. (2024, Wrzesień 17). Tech sovereignty gets its own executive vice-president in the new Commission. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/tech-sovereignty-gets-its-own-executive-vice-president-in-the-new-commission/>
- 7 Kroet, C. (2024a, Lipiec 29). Disinformation code needs formal place under DSA, regulators say. Euronews; Euronews.com. <https://www.euronews.com/next/2024/07/29/disinformation-code-needs-formal-place-under-dsa-regulators-say>
- 8 Kroet, C. (2024b, Sierpień 13). EU Commission not drawn on Musk insults against Breton. Euronews; Euronews.com. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/08/13/eu-commission-not-drawn-on-musk-insults-against-breton>
- 9 <https://futurefreespeech.org/open-letter-to-thierry-breton-on-the-dsas-threats-to-free-speech/>
- 10 Vander Maelen, C., & Griffin, R. (2023, Czerwiec 12). Twitter's retreat from the Code of Practice on Disinformation raises a crucial question: are DSA codes of conduct really voluntary? - DSA Observatory. DSA Observatory. <https://dsa-observatory.eu/2023/06/12/twitters-retreat-from-the-code-of-practice-on-disinformation-raises-a-crucial-question-are-dsa-codes-of-conduct-really-voluntary/>
- 11 Hendrix, J. (2024, Wrzesień 21). Thierry Breton Resigns- What Does it Mean for European Tech Regulation? Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/thierry-breton-resigns-what-does-it-mean-for-european-tech-regulation/>
- 12 NASK. (2023). Ruszył portal bezpiecznwybory.pl. NASK. <https://www.nask.pl/pl/aktualnosci/5231,Ruszył-portal-bezpiecznwyborypl.html>
- 13 Breczko, B. (2024). PKW: PiS wykorzystywał Dział Przeciwdziałania Dezinformacji NASK do kampanii wyborczej. Koszt: ponad pół mln złotych. Wyborcza.biz. <https://wyborcza.biz/biznes/7,177150,31265561,pkw-pis-wykorzystywal-dzial-przeciwdzialania-dezinformacji.html?disableRedirects=true>
- 14 PKW analizuje sprawozdanie finansowe PiS. Komisja dostała dokumenty z NASK. (2024, Sierpień 12). TVN24. <https://tvn24.pl/polska/pkw-analizuje-sprawozdanie-finansowe-pis-komisja-dostala-dokumenty-z-nask-st8039636>
- 15 Ministerstwo Cyfryzacji. (2024). Nowe podejście do walki z dezinformacją - Ministerstwo Cyfryzacji - Portal Gov.pl. Ministerstwo Cyfryzacji. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/nowe-podejscie-do-walki-z-dezinformacja>
- 16 Bochyńska N. (2024, Lipiec 19). MSZ: Powstanie Rada ds. Odporności. Eksperti będą wspierać resort w walce z dezinformacją. Cyberdefence24.PL. <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/msz-powstanie-rada-ds-odpornosci-eksperti-beda-wspierac-resort-w-walce-z-dezinformacja>
- 17 <https://www.forbes.com/sites/angelicamarideoliveira/2024/02/28/brazil-outlines-rules-for-ai-use-during-elections/>
- 18 <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2024/07/google-says-it-does-not-allow-political-ads-in-brazil-but-advertising-continues-to-be-aired.shtml>
- 19 <https://www.wired.com/story/x-starlink-brazil-suspension-musk/>
- 20 Electoral Commission. (2021, Lipiec 5). Introducing digital imprints | Electoral Commission. Www.electoralcommission.org.uk. <https://www.electoralcommission.org.uk/news-and-views/elections-act/introducing-digital-imprints>
- 21 Sieć Obywatelska Watchdog Polska. (2024, Wrzesień 11). Społeczne propozycje zmian w Kodeksie Wyborczym. Ngo.pl. <https://publicystyka.ngo.pl/spoleczne-propozycje-zmian-w-kodeksie-wyborczym>



Wnioski i szanse w wyborach w erze cyfrowej

Notatki



**Fundacja Obserwatorium
Demokracji Cyfrowej**