

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Резюме на Становище на ЕНОЗД относно онлайн манипулирането и личните данни

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2018/C 233/06)

Цифровизацията на обществото и икономиката оказва въздействие както върху гражданската ангажираност в процеса на вземане на решения, така и върху пречките пред участието на обществеността в демократичните процеси.

Големите информационни масиви и системите за изкуствен интелект направиха възможно събирането, комбинирането, анализирането и съхраняването за неопределено време на огромни обеми от данни. През последните две десетилетия се появи господстващ бизнес модел за повечето уеб базирани услуги, който се основава на проследяването на хора онлайн и събиране на данни за техния характер, здраве, взаимоотношения, мисли и мнения с оглед на генериране на приходи от цифрова реклама. Тези цифрови пазари са концентрирани около няколко фирми, които ефективно упражняват контрол върху достъпа до интернет и управляват по-високи стойности на пазарна капитализация, коригирани спрямо инфлацията, в сравнение с всички фирми в историята.

Тази цифрова екосистема свързва хората в целия свят при над 50 % от населението в интернет, макар и много неравномерно по отношение на географското местоположение, богатството и пола. Първоначалният оптимизъм за потенциала на интернет и социалните медии по отношение на гражданската ангажираност отстъпи място на загриженост, че хората биват манипулирани, първо чрез непрекъснатото събиране на често пъти интимна информация за тях, второ чрез контрола над информацията, която виждат онлайн, в съответствие с категорията, в която са поставени. Гневът във връзка с вирусите при много услуги, основани на алгоритъм, е ключов двигател на стойността при наличието на продукти и приложения, предназначени да увеличат в максимална степен вниманието и пристрастяването. Свързаността, поне при сегашния модел, доведе до разделение.

Последвалият дебат, който се водеше периодично относно подвеждащата, фалшива или лъжлива информация („съдържание“), послужи на гражданите с намерението да повлияе на политическия дискурс и изборите, феномен, наречен „фалшиви новини“ или „онлайн дезинформация“. Решенията се фокусират върху мерки за прозрачност, при които се посочва източникът на информация, като същевременно се пренебрегва отговорността на участниците в екосистемата, възползващи се от вредното поведение. Същевременно пазарната концентрация и нарастващото господство на платформата представляват нова заплаха за медийния плурализъм. Според ЕНОЗД тази криза на доверието в цифровата екосистема илюстрира взаимната зависимост между неприкосновеността на личния живот и свободата на изразяване на мнение. Намалването на интимното пространство, с което хората разполагат, в резултат на неизбежното наблюдение от страна на фирми и правителства, има „сковаваш ефект“ върху способността и желанието на хората да изразяват мнението си и да формират взаимоотношения свободно, включително и в гражданската сфера, което е толкова важно за здравето на демокрацията. Поради това настоящото становище се отнася за начина, по който личната информация се използва за насочване на послания към „специални“ лица и групи (микротаргетиране) с конкретно съдържание, за изложението на риск основни права и ценности и съответните закони за смекчаване на заплахите.

От няколко години ЕНОЗД настоява за по-голямо сътрудничество между органите за защита на данни и други регулаторни органи, за да се защитят правата и интересите на лицата в цифровото общество, поради което през 2017 г. създадохме Digital Clearinghouse (Цифров координационен център). Предвид опасенията, че политическите кампании могат да използват цифровото пространство, за да заобиколят съществуващите закони⁽¹⁾, ние вярваме, че сега е времето това сътрудничество да бъде разширено по отношение на изборните и аудиовизуалните регулатори.

1. ЗАЩО ПУБЛИКУВАМЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ

i. Интензивен текущ обществен дебат

Понастоящем се води усилен обществен дебат за въздействието на съвременната огромна и сложна екосистема на цифровата информация не само върху пазарната икономика, но и върху политическата икономия, за това как политическата среда взаимодейства с икономиката. Основните платформи стоят в центъра на тази екосистема, печелейки непропорционално от ръста на цифровата реклама и увеличавайки относителната си мощ в процеса на нейното развитие. Личните данни са необходими за сегментиране, насочване и персонализиране на посланията, отправяни до определени лица, но повечето рекламодатели не знаят как се вземат такива решения, а повечето хора не знаят как те се използват. Системата поощрява сензационното и вирусно съдържание и като цяло не прави разлика между рекламодателите — търговски или

⁽¹⁾ Вж. напр. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/election-2017-facebook-ads-marginal-seats-tories-labour-outdated-election-spending-rules-a7733131.html> [посетен на 18.3.2018 г.].

политически. Разкритията за това как умишлена дезинформация („фалшиви новини“) се разпространява чрез тази система доведоха до опасения, че целостта на демокрацията може да бъде застрашена. Самите системи за изкуствен интелект — чийто пазар също се характеризира с концентрация — се основават на данни и, ако не бъдат проверявани, ще повишат отдалечеността и липсата на отговорност при вземането на решения в тази среда.

ii. Съотносимост на правото за защита на данните и политическите кампании

Основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на данните са очевидно решаващ фактор за преодоляване на това положение, което прави този въпрос стратегически приоритет за всички независими органи за защита на данните. В своята *Резолюция относно използването на лични данни за политическа комуникация* от 2005 г. регулаторните органи по защита на данните изтъкнаха на глобално равнище основни опасения относно защитата на данните, свързани с повишеното обработване на лични данни от нетърговски участници. В нея те се позовава по-конкретно на обработването на „чувствителни данни, свързани с реални или предполагаеми морални и политически убеждения или дейности, или с дейности, свързани с гласуване“ и „инвазивно профилиране на различни лица, които понастоящем са класифицирани — понякога неточно или въз основа на повърхностни контакти — като симпатизанти, привърженици, последователи или партия“⁽¹⁾. В международната резолюция беше отправен призив за по-строго прилагане на правилата за защита на данните при минимизирането на данните, законосъобразното обработване, съгласието, прозрачността, правата на субектите на данни, ограничаването на целите и сигурността на данните. Може би е време за подновяване на този призив.

Правото на ЕС в областта на защитата на данните и поверителността на електронните съобщения се прилага по отношение на събирането на данни, профилирането и микротаргетирането и, ако се прилага правилно, то би спомогнало за свеждането до минимум на вредата от опитите за манипулиране на лица и групи. Политическите партии, които обработват данните на гласоподавателите в ЕС, попадат в обхвата на Общия регламент относно защитата на данните. Общият регламент относно защитата на данните определя личните данни, които разкриват политически възгледи, например специални категории данни. Обработването на такива данни обикновено е забранено, освен ако не се прилага едно от изброените изключения. В контекста на провеждането на политическа кампания следните две изключения са особено уместни и заслужават пълно цитиране:

- „г) обработването се извършва при подходящи гаранции в хода на законните дейности на фондация, сдружение или друга структура с нестопанска цел, с политическа, философска, религиозна или синдикална цел, при условие че обработването е свързано единствено с членовете или бившите членове на тази структура или с лица, които поддържат редовни контакти с нея във връзка с нейните цели, и че личните данни не се разкриват без съгласието на субектите на данните;
- д) обработването е свързано с лични данни, които явно са направени обществено достояние от субекта на данните; [...].
- з) обработването е необходимо по причини от важен обществен интерес на основание правото на Съюза или правото на държава членка, което е пропорционално на преследваната цел, зачита същността на правото на защита на данните и предвижда подходящи и конкретни мерки за защита на основните права и интересите на субекта на данните“.

Съображение 56 пояснява член 9, параграф 2, буква ж): „[к]огато демократичната система в дадена държава членка предполага по време на предизборна дейност политическите партии да събират лични данни за политическите възгледи на гражданите, обработването на тези данни може да бъде разрешено по съображения от обществен интерес, при условие че са предвидени подходящи гаранции“.

Няколко органа за защита на данните са разработили правила или насоки относно обработването на данни за политически цели:

- През март 2014 г. Италианският орган за защита на данните прие правила относно обработването на лични данни от политически партии. Правилата подчертаха общата забрана за използване на лични данни, станали обществено достояние в интернет, например в социални мрежи или форуми, за целите на политическата комуникация, ако тези данни са били събрани за други цели⁽²⁾.
- През ноември 2016 г. Френската национална комисия за защита на данните (CNIL) даде допълнителни насоки към своите препоръки от 2012 г. относно политическата комуникация, като конкретизира правилата за обработване на лични данни в социалните мрежи. По-специално Френската национална комисия за защита на данните подчерта, че обобщаването на личните данни на гласоподавателите, за да бъдат профилирани и към тях да бъдат насочени послания в социалните мрежи, може да бъде законосъобразно само въз основа на съгласието като основание за обработка на данните⁽³⁾.

⁽¹⁾ Резолюцията е достъпна тук <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Use-of-Personal-Data-for-Political-Communication.pdf> [посетен на 18.3.2018 г.].

⁽²⁾ <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3013267> („Мярка в областта на обработването на данни в политическите партии и освобождаване от информация, събрана за целите на изборната пропаганда“), публикувано в Официалния вестник на Италианския орган за защита на данните, брой 71 от 26.3.2014 г. [уеб документ № 3013267].

⁽³⁾ <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux> „Communication politique: quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux?“ („Политическа комуникация: какви са правилата за използване на данни от социалните мрежи?“), публикувано от Френската национална комисия за информатика и свободи, 8.11.2016 г.

— През април 2017 г. Службата на комисаря по информацията (ICO) в Обединеното кралство издаде актуализирано „Ръководство за провеждане на политическа кампания“, в което също бяха включени насоки за използването на информационни масиви при провеждането на политически кампании. Службата на комисаря по информацията обясни, че когато една политическа организация възлага на трето дружество да изготви информационни масиви, то това дружество вероятно ще бъде лице, обработващо данни, а организацията — администратор. Конкретните разпоредби на закона за защита на данните, уреждащи взаимовръзката обработващо данни лице-администратор, трябва да се вземат предвид, за да бъде обработването законосъобразно ⁽¹⁾.

Насоките на националните органи за защита на данните имат потенциал да осигурят допълнително авторитетно тълкуване на разпоредбите за защита на данните и правото на неприкосновеност на личния живот, които отразяват различията в организацията на националните политически системи ⁽²⁾.

iii. Цел на настоящото становище на ЕНОЗД

Визията на ЕНОЗД е да съдейства на ЕС да дава водещ пример в световния диалог за защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот в цифровата епоха чрез намиране на междусекторни политически решения на предизвикателствата, свързани с големите информационни масиви, и развиването на етично измерение на обработването на лични данни ⁽³⁾. Призовахме субекта на данни да бъде третиран „като индивид, а не само като потребител или ползвател“ и изтъкнахме етичните въпроси, свързани с ефектите от прогнозното профилиране и персонализацията, основана на алгоритъм ⁽⁴⁾. Призовахме за отговорно и устойчиво развитие на цифровото общество, основано на контрол на лицата върху личните данни, които се отнасят за тях, инженеринг, съобразен с неприкосновеността на личния живот, отговорност и последователно прилагане ⁽⁵⁾. В доклада си от януари 2018 г. Консултативната група по етика на ЕНОЗД отбеляза, че „микротаргетирането в избирателните кампании променя правилата на публичното слово, намалявайки пространството за дебат и обмен на идеи“, което „спешно се нуждае от демократичен дебат за използването и експлоатацията на данни за политическа кампания и вземане на решения“ ⁽⁶⁾.

Въпросът за използването на информация и лични данни за манипулиране на хора и политики, разбира се, далеч надхвърля правото на защита на данните. Една персонализирана, микротаргетирана онлайн среда създава „филтрирани балони“, където гражданите са изложени на „повече от една и съща“ информация и откриват по-малко мнения, което води до повишена политическа и идеологическа поляризация ⁽⁷⁾. Тя увеличава възможността за проникване и убедителността на фалшивите истории и конспирации ⁽⁸⁾. Изследванията показват, че манипулирането на новини или резултатите от търсене могат да повлияят върху поведението на хората при гласуване ⁽⁹⁾.

Загрижеността на ЕНОЗД е да се гарантира, че обработването на лични данни, според текста на Общия регламент, служи на човечеството, а не обратно ⁽¹⁰⁾. Технологичният прогрес не трябва да бъде възпрепятстван, а по-скоро направляван

⁽¹⁾ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1589/promotion_of_a_political_party.pdf Служба на комисаря по информацията „Ръководство за провеждане на политическа кампания“ [20170426].

⁽²⁾ Съгласно член 57, параграф 1, буква г) от Общия регламент относно защитата на данните, на своята територия всеки надзорен орган [...] насърчава информираността на администраторите и обработващите лични данни за задълженията им по силата на настоящия регламент.

⁽³⁾ Вж. Leading by Example: Стратегия на ЕНОЗД за 2015—2019 г., стр. 17. Според нас понятието „големи информационни масиви“ се отнася за практиката на съчетаване на огромни обеми информация от разнообразни източници и нейното анализиране, при което често се използват самообучителни алгоритми за уведомяване за решения. Една от най-съществените ползи от големите информационни масиви за фирмите и правителствата произтича от следенето на човешкото поведение, колективно и индивидуално, и се състои в потенциала му за прогнозиране. Становище на ЕНОЗД от 4/2015 г., Към нова цифрова етика: Данни, достойнство и технологии, 11.9.2015 г., стр. 6.

⁽⁴⁾ Профилите, които се използват за прогнозиране на човешкото поведение, крият риск от стигматизиране, засилване на съществуващи стереотипи, социална и културна сегрегация и изключване, като подобен род „колективна информация“ подкопава индивидуалния избор и равните възможности. Подобни „филтрирани балони“ или „лични ехокамери“ биха могли в крайна сметка да задушат самия творчески дух, новаторството, свободата на изразяване на мнение и свободата на спруженията, които способстваха за разцвета на цифровите технологии; Становище на ЕНОЗД от 4/2015 г., стр. 13 (препратките не са посочени).

⁽⁵⁾ Становище на ЕНОЗД от 7/2015 г. „Справяне с предизвикателствата на големите информационни масиви“, стр. 9.

⁽⁶⁾ Доклад на Консултативната група по етика на ЕНОЗД, януари 2018 г., стр. 28.

⁽⁷⁾ Вж. напр. The Economist („Икономист“), How the World Was Trolled („Как светът беше тролван“) (4—10 ноември 2017 г.), том 425, брой 9065, стр. 21—24.

⁽⁸⁾ Allcott H. и Gentzkow M., Social Media and Fake News in the 2016 Election (Spring 2017) („Социални медии и фалшиви новини в изборите през 2016 г. (Пролетта на 2017 г.). Stanford University, Journal of Economic Perspectives, Vol. 31, № 2, pp. 211–236. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, стр. 219.

⁽⁹⁾ При един от експериментите, на потребителите на социална платформа било казано как техните приятели са заявили, че са гласували, което предизвикало статистически значимо увеличение на сегмента от населението (0,14 % от населението на възраст, на която има право да гласува, или около 340 000 гласоподаватели) да гласува на междинните избори за Конгрес през 2010 г.; Allcott H. и Gentzkow M., Social Media and Fake News in the 2016 Election (Spring 2017) („Социални медии и фалшиви новини в изборите през 2016 г. (Пролетта на 2017 г.). Stanford University, Journal of Economic Perspectives, Vol. 31, № 2, pp. 211–236., p.219. В друго проучване изследователите твърдят, че разликите в резултатите от търсене в Google са били в състояние да изменят с 20 % предпочитанията за гласуване на гласоподавателите, които все още не били решили за кого да гласуват; Zuiderveen Borgesius, F. & Trilling, D. & Möller, J. & Bodó, B. & de Vreese, C. & Helberger, N. (2016). „Следва ли да се безпокоим заради филтрираните балони?“. Преглед на политиката за интернет, 5(1). Индикатор на цифров обект (DOI): 10.14763/2016.1.401, стр. 9.

⁽¹⁰⁾ Съображение 4 към Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО, наричан по-нататък „Общ регламент относно защитата на данните“.

в съответствие с нашите ценности. Зачитането на основните права, включително и правото на защита на данните, е от решаващо значение за гарантиране на справедливостта на изборите, особено с оглед на приближаването на изборите за Европейски парламент през 2019 г. ⁽¹⁾ Настоящото становище е последното от поредица от разностранни ангажменти на ЕНОЗД по въпроса как следва да се прилага защитата на данните, за да се отговори на най-неотложните проблеми, свързани с обществения ред. То се основава на предишната работа на ЕНОЗД относно големите масиви от данни и цифровата етика и необходимостта да се координира регулацията на конкурентни и справедливи пазари ⁽²⁾. Становището първо ще обобщи процеса, при който личните данни захранват и определят преобладаващия цикъл на цифрово проследяване, микротаргетиране и манипулиране. След това ще разгледа ролята на различните участници в цифровата информационна екосистема. То ще вземе предвид изложените на риск основни права, съответните принципи за защита на данните и други съотносими правни задължения. В заключение ще направи препоръка, че проблемът с онлайн манипулирането вероятно ще се задълбочи, че един-единствен регулаторен подход няма да е достатъчен сам по себе си и че поради това регулаторните органи спешно трябва да си сътрудничат, за да се справят не само с локализираните злоупотреби, но и със структурните нарушения, причинени от прекомерната пазарна концентрация.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Онлайн манипулирането представлява заплаха за обществото, тъй като филтрираните балони и изолираните общности затрудняват гражданите да се разбират помежду си и да споделят опит. Отслабването на тази „социална спойка“ може да подкопае демокрацията, както и някои други основни права и свободи. Онлайн манипулирането е и симптом за непрозрачност и липса на отговорност в цифровата екосистема. Проблемът е реален и неотложен и вероятно ще се задълбочава, тъй като все повече хора и предмети се свързват с интернет и ролята на системите за изкуствен интелект се увеличава. В основата на проблема стои отчасти безотговорното, незаконосъобразно или неетично използване на лична информация. Прозрачността е необходима, но не е достатъчна. Може да е необходимо управление на съдържанието, но не може да се допусне компрометиране на основните права. Поради това част от решението е да се прилагат съществуващите правила, по-специално Общия регламент относно защитата на данните, строго и в съчетание с други норми, отнасящи се за изборите и медийния плурализъм.

Като принос към развитието на дебата, през пролетта на 2019 г. ЕНОЗД ще проведе семинар, на който националните регулаторни органи в областта на защитата на данните, изборителното и аудиовизуалното право ще могат допълнително да изследват тези взаимодействия, да обсъдят предизвикателствата, пред които са изправени, и да обмислят възможности за съвместни действия, като вземат предвид и предстоящите избори за Европейски парламент.

В настоящото становище се твърди, че технологиите и поведението на пазара причиняват вреда поради структурни дисбаланси и нарушения. Призовахме за коригиране на стимулите за иновации. Технологичните гиганти и инициатори се възползваха досега от възможността да действат в сравнително нерегулирана среда. Традиционни индустрии и основни понятия за териториална юрисдикция, суверенитет, както и социални норми, включително и демокрацията, са засегнати. Тези ценности зависят от мнозинство от гласовете и от равновесие между страните. Никой отделен участник или сектор не може сам да се справи с това. Защитата на данните е част от решението и може би по-голяма част, отколкото се предполага. Не е достатъчно да се разчита на добрата воля на крайно неотговорни търговски оператори. Трябва да се намесим в интерес на по-справедливото разпределение на ползите от цифровизацията.

Брюксел, 19 март 2018 година.

Giovanni BUTTARELLI

Ръководител на Европейския надзорен орган по защита на данните

⁽¹⁾ Както заявява Европейският съд по правата на човека по делото Орловская, Искра срещу Русия: „Свободните избори и свободата на изразяване на мнение, по-специално свободата на политическия дебат, заедно формират основата на всяка демократична система. Двете права са взаимосвързани и действат за взаимно укрепване: например свободата на изразяване на мнение е едно от „условието“, необходими за „гарантиране на свободното изразяване на мнението на гражданите при избора на законодателния орган“. Поради тази причина е особено важно в периода преди изборите да се позволи свободно движение на мнения и информация от всякакъв вид. В контекста на изборните дебати безпрепятственото упражняване на свободата на словото от страна на кандидатите има особено значение“ (препратките не са посочени в текста), т. 110. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁽²⁾ 2014 г. — Предварително становище относно „Защитата на личния живот и конкуренцията в ерата на големите масиви от данни“; 2015 г. — Становище 4/2015 г. „Към нова цифрова етика. Данни, достойнство и технологии“; 2015 г. — Становище 7/2015 г. „Справяне с предизвикателствата, свързани с големите масиви от данни. Призив за прозрачност, потребителски контрол, защита на данните още с проектирането и отговорност“; 2016 г. — Становище 8/2016 г., Становище на ЕНОЗД относно съгласуваното прилагане на основните права в ерата на големите масиви от данни.