

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k manipulaci on-line a k osobním údajům

(Úplné znění tohoto stanoviska je k dispozici v angličtině, francouzštině a němčině na internetových stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese www.edps.europa.eu)

(2018/C 233/06)

Digitalizace společnosti a ekonomiky má smíšený dopad na občanskou angažovanost v oblasti rozhodování a na překážky bránící zapojení veřejnosti do demokratických procesů.

Analytické nástroje pro data velkého objemu a systémy umělé inteligence umožňují shromažďovat, kombinovat, analyzovat a po neomezenou dobu uchovávat obrovské objemy dat. V uplynulých dvou desetiletích vznikl převládající obchodní model pro většinu webových služeb, který se opírá o sledování lidí on-line a o shromažďování údajů o jejich povaze, zdravotním stavu, vztazích, myšlenkách a názorech za účelem generování příjmu z digitální reklamy. Tyto digitální trhy se soustřeďují kolem několika podniků, které vystupují jako účinní strážci hlídající brány internetu a dosahují vyšších hodnot tržní kapitalizace očištěné od inflace než jakékoliv jiné podniky v historii.

Vzhledem k tomu, že je na internetu více než 50 % obyvatel, propojil tento digitální ekosystém lidi z celého světa, i když velmi nerovnoměrně z hlediska zeměpisné polohy, bohatství a pohlaví. Počáteční optimismus ohledně potenciálu nástroje v podobě internetu a sociálních médií, pokud jde o společenskou angažovanost, nahradily obavy, že jsou lidé manipulováni, a to zaprvé prostřednictvím neustálého získávání často intimních informací o nich a zadruhé prostřednictvím kontroly informací, které vidí on-line, podle kategorie, do níž jsou zařazeni. U mnohých algoritmy řízených služeb se virální pobouření stalo klíčovým faktorem ovlivňujícím hodnotu, kdy jsou výrobky a aplikace navrhovány tak, aby získaly co největší pozornost a vytvořily co největší závislost. Propojenost vedla alespoň na základě stávajícího modelu k rozdělení.

Následná diskuse se točí kolem zavádějících, nepravdivých nebo urážlivých informací („obsahu“), které jsou lidem předkládány se záměrem ovlivnit politickou rozpravu a volby, tedy jevu, který začal být označován jako „fake news“ (tj. falešné zprávy) či „on-line dezinformace“. Řešení se zaměřují na opatření zvyšující transparentnost, odhalování zdroje informací, avšak je opomíjena odpovědnost aktérů v tomto ekosystému, kteří ze škodlivého chování těží. Novou hrozbu pro pluralitu sdělovacích prostředků mezitím představuje tržní koncentrace a rostoucí dominance platformy. Podle evropského inspektora ochrany údajů tato krize důvěry v digitální ekosystém dokazuje vzájemnou závislost soukromí a svobody vyjadřování. Úbytek intimního prostoru, který mají lidé k dispozici, jenž je důsledkem nevyhnutelného sledování ze strany podniků a vlád, má odrazující účinek, pokud jde o schopnost a ochotu lidí se svobodně vyjadřovat a navazovat vztahy, a to i v občanské sféře, která je tolik zásadní pro zdraví demokracie. Toto stanovisko se tudíž zabývá způsobem, jakým jsou osobní údaje používány k mikrocílení jednotlivců a skupin prostřednictvím specifického obsahu, a dále se věnuje dotčeným základním právům a hodnotám a příslušným zákonům přispívajícím ke zmírnění této hrozby.

Evropský inspektor ochrany údajů již několik let vyzývá k větší spolupráci mezi orgány pro ochranu údajů a dalšími regulačními orgány s cílem ochránit práva a zájmy jednotlivců v digitální společnosti, což je důvodem, proč jsme v roce 2017 zahájili činnost digitálního informačního střediska nazvaného Digital Clearinghouse. Vzhledem k obavám, že politické kampaně mohou využívat digitální prostor k obcházení existujících zákonů, ⁽¹⁾ máme za to, že nyní nastal čas, aby tato spolupráce byla rozšířena tak, aby zahrnovala volební a audiovizuální regulační orgány.

1. DŮVOD PRO VYDÁNÍ TOHOTO STANOVISKA

i. Probíhající intenzivní veřejná diskuse

V současnosti probíhá intenzivní veřejná diskuse o dopadu dnešního rozsáhlého a složitého ekosystému digitálních informací nejen na tržní ekonomiku, ale také na politickou ekonomii a na interakce politického prostředí s ekonomikou. Ve středu tohoto ekosystému se nacházejí velké platformy, které mají neúměrný prospěch z růstu digitální reklamy a spolu s jeho vývojem zvyšují svoji relativní moc. K segmentaci, zacílení a přizpůsobení zpráv předkládaných jednotlivcům jsou zapotřebí osobní údaje, avšak většina zadavatelů reklamy si neuvědomuje, jak jsou přijímána rozhodnutí, a většina lidí si neuvědomuje, jak jsou využíváni. Systém odměňuje senzační a virální obsah a obecně nerozlišuje mezi

⁽¹⁾ Viz například <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/election-2017-facebook-ads-marginal-seats-tories-labour-outdated-election-spending-rules-a7733131.html> [cit. 2018-03-18].

komerčními či politickými zadavateli reklamy. Odhalení způsobu, jakým se prostřednictvím tohoto systému šířily úmyslné dezinformace („fake news“), vedla k obavám, že může být ohrožena integrita demokracií. Systémy umělé inteligence, jejichž trh se rovněž vyznačuje koncentrací, jsou samy poháněny daty, a pokud nebudou kontrolovány, přispějí k tomu, že rozhodování v tomto prostředí bude vzdálenější a ještě více nevysvětlitelné.

ii. Důležitost zákonů o ochraně údajů a politických kampaní

Základní práva na soukromí a ochranu osobních údajů jsou očividně zásadním faktorem umožňujícím tuto situaci napravit, a proto je tento problém strategickou prioritou pro všechny nezávislé orgány na ochranu údajů. Ve svém *Usnesení o používání osobních údajů k politické komunikaci* z roku 2005 regulační orgány pro ochranu údajů vyjádřily zásadní obavy v oblasti ochrany údajů v celosvětovém měřítku související s nárůstem zpracování osobních údajů nekomerčními aktéry. Uvedený dokument konkrétně zmiňoval zpracování „citlivých údajů týkajících se skutečných nebo předpokládaných morálních a politických přesvědčení nebo činností či hlasování“ a „invazivní povahu profilování různých osob, které jsou někdy nepřesně nebo na základě povrchního kontaktu v současnosti zařazovány do kategorie stoupenců, podporovatelů, přívrženců nebo členů politické strany“⁽¹⁾. Toto mezinárodní usnesení vyzývalo k přijetí pravidel v oblasti ochrany osobních údajů, která by se zaměřila na přísnější vymáhání minimalizace údajů, zákonného zpracování, práv subjektů údajů, omezení účelu a zabezpečení údajů. Možná přišel čas tuto výzvu zopakovat.

Předpisy EU o ochraně osobních údajů a důvěrnosti elektronické komunikace se vztahují na shromažďování údajů, profilování a mikrocílení a při správném vymáhání jejich dodržování by měly přispět k minimalizaci újmy v důsledku pokusů o manipulaci s jednotlivci a skupinami. Do působnosti obecného nařízení o ochraně osobních údajů spadají politické strany zpracovávající údaje o voličích v EU. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů řadí osobní údaje odhalující politické názory do zvláštních kategorií údajů. Zpracování takových údajů je obecně zakázáno, pokud neplatí některá z vyjmenovaných výjimek. V souvislosti s politickými kampaněmi jsou obzvláště relevantní následující dvě výjimky, které si zaslouží úplnou citaci:

- „(d) zpracování provádí v rámci svých oprávněných činností a s vhodnými zárukami nadace, sdružení nebo jiný neziskový subjekt, který sleduje politické, filozofické, náboženské nebo odborové cíle, a za podmínky, že se zpracování vztahuje pouze na současné nebo bývalé členy tohoto subjektu nebo na osoby, které s ním udržují pravidelné styky související s jeho cíli, a že tyto osobní údaje nejsou bez souhlasu subjektu údajů zpřístupňovány mimo tento subjekt;
- (e) zpracování se týká osobních údajů zjevně zveřejněných subjektem údajů; [...].
- (g) zpracování je nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu na základě práva Unie nebo členského státu, které je přiměřeně sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů.“

Ustanovení čl. 9 odst. 2 písm. g) je vysvětleno v 56. bodu odůvodnění: „Pokud v rámci činností spojených s volbami je pro fungování demokratického systému v členském státě nezbytné, aby politické strany shromažďovaly údaje o politických názorech osob, může být zpracování těchto osobních údajů povoleno z důvodu veřejného zájmu za předpokladu, že jsou stanoveny vhodné záruky.“

Několik orgánů pro ochranu údajů vypracovalo pravidla nebo pokyny týkající se zpracování údajů pro politické účely:

- V březnu 2014 italský Úřad pro ochranu údajů přijal pravidla o zpracování osobních údajů politickými stranami. Pravidla zdůraznila obecný zákaz používání osobních údajů zveřejněných na internetu, například na sociálních sítích nebo fórech, pro účely politické komunikace, pokud tyto údaje byly shromážděny k jiným účelům⁽²⁾.
- V listopadu 2016 francouzská Národní komise pro informatiku a svobody (CNIL) přijala pokyny doplňující její doporučení z roku 2012 ohledně politické komunikace, ve kterých vymezila pravidla pro zpracování osobních údajů na sociálních sítích. CNIL zejména zdůraznila, že agregace osobních údajů voličů za účelem jejich profilování a zacílení na sociálních sítích může být v souladu se zákonem pouze v případě, že je základem pro zpracování údajů vyjádřený souhlas⁽³⁾.

⁽¹⁾ Usnesení je k dispozici na této adrese <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Use-of-Personal-Data-for-Political-Communication.pdf> [cit. 2018-03-18].

⁽²⁾ <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3013267> „Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale“, zveřejněno v úředním věstníku italského Úřadu pro ochranu údajů č. 71 dne 26. března 2014 [web dok. č. 3013267].

⁽³⁾ <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux-sociaux?> „Communication politique: quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux?“, vydáno Národní komisí pro informatiku a svobody (Commission Nationale de l'informatique et des libertés) dne 8. 11. 2016.

- V dubnu 2017 britský Úřad komisaře pro informace (Information Commissioner's Office, ICO) vydal aktualizované *Pokyny k vedení politických kampaní* (Guidance on political campaigning), které rovněž obsahovaly pokyny k používání analýz údajů v politických kampaních. ICO vysvětlil, že v případě, že politická organizace pověří třetí stranu provedením analýzy údajů, pak je taková třetí strana zpracovatelem údajů, zatímco dotyčná organizace je správcem údajů. Má-li být zpracování v souladu se zákonem, pak je potřeba zohlednit zvláštní ustanovení zákona o ochraně údajů upravující vztah mezi správcem a zpracovatelem údajů⁽¹⁾.

Obecné pokyny vnitrostátních orgánů pro ochranu údajů mohou potenciálně nabídnout doplňující závazný výklad ustanovení právních předpisů o ochraně osobních údajů a soukromí, který bere v potaz rozdíly v uspořádání vnitrostátních politických systémů⁽²⁾.

iii. Účel tohoto stanoviska evropského inspektora ochrany údajů

Vizí evropského inspektora ochrany údajů je pomáhat Evropské unii jít příkladem v celosvětovém dialogu o ochraně osobních údajů a soukromí v digitálním věku tím, že bude identifikovat mezioborová politická řešení výzev souvisejících s daty velkého objemu a rozvíjet etickou dimenzi zpracování osobních údajů⁽³⁾. Vyzýváme k tomu, aby se k subjektu údajů přistupovalo „jako k jedinci, a ne jen jako ke spotřebiteli nebo uživateli“, a zdůrazňujeme etické problémy související s účinky prediktivního profilování a personalizace určené algoritmy⁽⁴⁾. Vyzýváme k odpovědnému a udržitelnému rozvoji digitální společnosti na základě kontroly fyzické osoby nad jejími osobními údaji, zohlednění ochrany soukromí při navrhování produktů a služeb a odpovědnosti a soudržného vymáhání pravidel⁽⁵⁾. Etická poradní skupina evropského inspektora ochrany údajů ve své zprávě z ledna 2018 uvedla, že „mikrocílení volební agitace mění pravidla veřejného projevu, omezuje prostor pro diskusi a vzájemnou výměnu myšlenek“, což „naléhavě vyžaduje demokratickou diskusi o používání a využívání údajů pro politické kampaně a rozhodování“⁽⁶⁾.

Tento problém používání informací a osobních údajů k manipulování s lidmi a politikou samozřejmě přesahuje právo na ochranu osobních údajů. Personalizované, mikrocílené on-line prostředí vytváří „filtrovací bubliny“, ve kterých jsou lidé vystaveni informacím, jež jsou si „v mnohém podobné“, a setkávají se s menším počtem názorů, což vede k větší politické a ideologické polarizaci⁽⁷⁾. Zvyšuje se tak všudypřítomnost a přesvědčivost nepravdivých příběhů a konspiračních teorií⁽⁸⁾. Výzkum naznačuje, že manipulace s informačními přehledy nebo výsledky vyhledávání, které jsou lidem nabízeny, by mohla ovlivnit jejich chování při hlasování⁽⁹⁾.

Evropskému inspektorovi ochrany údajů jde o to přispět k zajištění, aby zpracování osobních údajů, slovy obecného nařízení o ochraně osobních údajů, sloužilo lidem, a ne naopak⁽¹⁰⁾. Technologický pokrok by neměl být brzděn, nýbrž

⁽¹⁾ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1589/promotion_of_a_political_party.pdf Information Commissioner's Office „Guidance on political campaigning“ [20170426].

⁽²⁾ Podle čl. 57 odst. 1 písm. d) obecného nařízení o ochraně osobních údajů podporuje každý dozorový úřad na svém území [...] povědomí správců a zpracovatelů o jejich povinnostech podle tohoto nařízení.

⁽³⁾ Viz Leading by Example: The EDPS Strategy 2015-2019 (Jdeme příkladem: Strategie EIOÚ na období 2015–2019), s. 17. Pojem „big data – data velkého objemu“ podle našeho názoru „označuje postupy při kombinování obrovských objemů informací z různých zdrojů a při jejich analýze, kdy se často používají učící se algoritmy pro kvalifikovaná rozhodnutí.“ Jedna z největších hodnot dat velkého objemu pro podniky i vlády je odvozena ze sledování lidského chování, a to kolektivně i jednotlivě, a spočívá v jejich prediktivním potenciálu; stanovisko EIOÚ č. 4/2015, Směrem k nové digitální etice: Data, důstojnost a technologie, 11. 9. 2015, s. 6.

⁽⁴⁾ Profily používané k předpovídání chování přinášejí riziko stigmatizace, posilování stávajících stereotypů, sociální a kulturní segregace a vyloučení, přičemž taková „kolektivní inteligence“ rozvrací individuální volbu a rovné příležitosti. Takové „filtrovací bubliny“ nebo „osobní dozovukové komory“ by nakonec mohly zadusit samotnou kreativitu, inovace i svobody projevu a sdružování, které umožnily rozkvět digitálních technologií; stanovisko EIOÚ č. 4/2015, s. 13 (odkazy vynechány).

⁽⁵⁾ Stanovisko EIOÚ č. 7/2015, Řešení problémů s daty velkého objemu, s. 9.

⁽⁶⁾ Zpráva Etické poradní skupiny EIOÚ, leden 2018, s. 28.

⁽⁷⁾ Viz například The Economist, How the World Was Trolled (4.–10. listopadu 2017), vol. 425, no. 9065, s. 21–24.

⁽⁸⁾ Allcott H. a Gentzkow M., Social Media and Fake News in the 2016 Election (Spring 2017). Stanford University, Journal of Economic Perspectives, vol. 31, no. 2, s. 211–236. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, s. 219.

⁽⁹⁾ V jednom z experimentů bylo uživatelům sociální platformy sděleno, jak jejich přátelé uvedli, že hlasovali, což vedlo k statisticky významnému zvýšení části populace (0,14 % obyvatel, kteří dosáhli věku pro právo volit, čili asi 340 000 voličů), která se v roce 2010 zúčastnila voleb do Kongresu; Allcott H. and Gentzkow M., Social Media and Fake News in the 2016 Election (Spring 2017), Stanford University, Journal of Economic Perspectives, vol. 31, no. 2, s. 211–236, s. 219). V jiné studii výzkumníci tvrdili, že rozdíly ve výsledcích vyhledávání ve vyhledávači Google dokázaly změnit preference nerozhodnutých voličů o 20 %; Zuiderveen Borgesius F., Trilling D., Möller J., Bodó B., de Vreese C. a Helberger N. (2016). Should we worry about filter bubbles? Internet Policy Review, vol. 5 no. 1. DOI: 10.14763/2016.1.401, s. 9.

⁽¹⁰⁾ Ustanovení 4. bodu odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“.

usměrňován v souladu s našimi hodnotami. Dodržování základních práv, včetně práva na ochranu osobních údajů, je zásadní pro zajištění spravedlivého průběhu voleb, zejména pak s ohledem na blížící se volby do Evropského parlamentu v roce 2019⁽¹⁾. Toto stanovisko je poslední z řady obecných pojednání evropského inspektora ochrany údajů o tom, jak by měla být uplatňována ochrana údajů při řešení nejnáléhavějších otázek veřejného zájmu. Vychází z dřívější práce evropského inspektora ochrany údajů v oblasti dat velkého objemu a digitální etiky a z potřeby koordinovat regulaci konkurenčních a spravedlivých trhů⁽²⁾. Stanovisko nejprve souhrnně představí proces, v němž jsou osobní údaje podnětem a určujícím faktorem pro obecně rozšířený cyklus digitálního sledování, mikrocílení a manipulace. Následně se bude zabývat úlohou různých aktérů v ekosystému digitálních informací. Zohlední dotčená základní práva, příslušné zásady ochrany osobních údajů a další relevantní povinnosti vyplývající z právních předpisů. Na závěr ve svém doporučení uvede, že problém manipulace on-line se pravděpodobně ještě zhorší, že žádný jednotlivý regulační přístup sám o sobě nebude stačit a že regulační orgány tudíž musí naléhavě spolupracovat na řešení nejen lokalizovaných zneužití, ale také strukturálního narušení způsobeného nadměrnou koncentrací na trhu.

7. ZÁVĚR

Manipulace on-line představuje hrozbu pro společnost, protože filtrovací bubliny a za zdí zavřené komunity ztěžují lidem vzájemné porozumění a sdílení zkušeností. Oslabování tohoto „společenského tmelu“ může podkopat demokracii i některá další základní práva a svobody. Manipulace on-line je rovněž příznakem neprůhlednosti a nedostatečné odpovědnosti v digitálním ekosystému. Jedná se o skutečný a naléhavý problém, který se pravděpodobně ještě zhorší, neboť k internetu se připojuje stále více lidí a věcí a zvyšuje se úloha systémů umělé inteligence. Příčinou tohoto problému je zčásti neodpovědné, nezákonné nebo neetické používání osobních údajů. Transparentnost je nutná, ale ne dostačující. Správa obsahu může být nutná, ale nelze dopustit, aby zasahovala do základních práv. Součástí řešení je tudíž důrazné vymáhání existujících pravidel, zejména obecného nařízení o ochraně osobních údajů, ve spojení s dalšími normami týkajícími se voleb a plurality sdělovacích prostředků.

Ve snaze přispět k dosažení pokroku v diskusi evropský inspektor ochrany údajů na jaře 2019 uspořádá seminář, na kterém vnitrostátní regulační orgány z oblastí ochrany osobních údajů, volebních a audiovizuálních zákonů budou mít možnost tuto vzájemnou provázanost blíže prozkoumat, projednat výzvy, kterým čelí, a zvážit příležitosti k přijetí společných opatření, a to i s přihlédnutím k nadcházejícím volbám do Evropského parlamentu.

Toto stanovisko uvádí, že technologie a chování na trhu způsobují újmu kvůli strukturální nerovnováze a narušením. Vyzvali jsme k úpravě pobídek k inovacím. Technologičtí obři a průkopníci doposud těžili z toho, že působí v relativně neregulovaném prostředí. Jsou tím dotčena tradiční odvětví a základní koncepce místní příslušnosti, suverenity a také společenské normy, včetně demokracie. Tyto hodnoty závisejí na pluralitě názorů a rovnováze mezi stranami. Nemůže to sám vyřešit jediný aktér ani sektor. Ochrana údajů je částí řešení a možná větší částí, než se očekávalo. Nestačí spoléhat na dobrou vůli komerčních aktérů, kteří v konečném důsledku nenesou odpovědnost. V zájmu spravedlivějšího šíření přínosů digitalizace je nyní potřeba zasáhnout.

V Bruselu dne 19. března 2018.

Giovanni BUTTARELLI

evropský inspektor ochrany údajů

⁽¹⁾ Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci Orlovskaya Iskra proti Rusku, „Svobodné volby a svoboda vyjadřování, zejména pak svoboda politické debaty, jsou společně základními principy každého demokratického systému. Tato dvě práva spolu vzájemně souvisejí a vzájemně se posilují: například svoboda vyjadřování je jednou z nezbytných „podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu na volbu zákonodárního sboru“. Z tohoto důvodu je v období před volbami obzvláště důležité, aby bylo možné svobodně šířit nejrůznější názory a informace. V souvislosti s volebními debatami má obzvláštní význam to, aby nic nebránilo uplatňování svobody projevu kandidátů“ (odkazy z textu vynechány), odst. 110. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁽²⁾ 2014 – Předběžné stanovisko EIOÚ k soukromí a konkurenceschopnosti ve věku dat velkého objemu; 2015 – stanovisko EIOÚ č. 4/2015, Směrem k nové digitální etice: Data, důstojnost a technologie; 2015 – stanovisko EIOÚ č. 7/2015, Řešení problémů s daty velkého objemu. Výzva k transparentnosti, uživatelské kontrole, ochraně dat od návrhu a odpovědnosti; 2016 – stanovisko EIOÚ č. 8/2016, Stanovisko EIOÚ k soudržnému prosazování základních práv v éře dat velkého objemu.