

Doporučení: Vypínání serverů je jen střípek v boji proti dezinformacím, musí probíhat dle řádného procesu

Kontext

V posledních dnech se opakovaně skloňuje boj s dezinformacemi jako priorita v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajině. Politici i úředníci mluví o tom, že jsme se ocitli “v útoku dezinformačního výstřelu” (ministr vnitra Vít Rakušan), nebo že “jsme už dávno s Ruskem v informační válce” (ředitel Centra proti terorismu a hybridním hrozbám Benedikt Vangeli). Tato tvrzení naznačují disproporci mezi vážností hrozby a dosavadním nedostatkem pozornosti, kterou tématu dezinformací věnoval zákonodárce.

Rádi bychom upoutali pozornost na to, že definice dezinformací je zcela nejasná, v zákoně neexistuje. Konkrétnější legislativní uchopení dezinformací a úředního postupu boje proti nim je zásadní pro efektivní boj s ruskými hybridními hrozbami při zachování názorové plurality.

Státní kroky v boji proti dezinformacím by měly respektovat rámeček demokratického právního státu. To znamená, že vypínání dezinformačních serverů musí probíhat na základě a v mezích zákonné pravomoci. Omezování projevů neformální dohodou mezi státem a soukromými provozovateli infrastruktury je nepřijatelným precedentem.

Principy pro boj státu s dezinformacemi

Stát nemůže suplovat roli občanské společnosti

Média, občané, neziskový i soukromý sektor mohou bojovat proti dezinformacím skrze šíření objektivních informací, vyvracení dezinformací a posilování důvěry v demokratické instituce. Pluralita mediálního trhu, ověřování faktů a působení organizací mapujících dezinfo scénu je klíčové pro čelení dezinformacím ve svobodné společnosti.

Uvedené ‘soft’ přístupy jsou vhodnější a efektivní v širším spektru případů než použití donucovací moci státu. Vysoká míra objektivity a názorové neutrality, kterou v právním státě od veřejné správy očekáváme, znamená, že stát má omezené možnosti postihovat široce definovanou ‘dezinformační scénu’. Role státu by tedy měla spočívat v zásazích proti

konkrétním případům závažných dezinformací, představujícím konkrétní, bezprostřední a vážnou újmu.

Vypínání webů pouze dle zákona

Případ prodlouženého vypnutí dezinformačních serverů ze strany CZ.NIC po neformální konzultaci se státními orgány musí zůstat mimořádným zákrokem v mimořádné době. Tyto státní orgány postupovaly mimo rámec své pravomoci, což je porušení pro demokratický právní stát zásadního principu legality. Bez řádného procesu navíc není garantována proporcionalita, tedy, že jde o opatření nutné, účinné a vyvažující práva občanů. Vzhledem k ústavnímu závazku státu chránit občanská práva včetně svobody projevu je též nepřijatelné, aby jejich omezováním stát neformálně pověřil soukromou osobu.

Jestliže má stát v budoucnu podnikat mocenské zásahy vůči dezinformátorům, je zásadní, aby se tak dělo v rámci pravidel právního státu. To znamená dvě věci: jednak jen na základě konkrétní zákonné pravomoci, transparentně, dle řádného procesu a formou zveřejněného rozhodnutí. A za druhé - uplatňovat test proporcionality na střet mezi základními právy. Čím silnější pravomoci k vypínání dezinformací má stát získat, tím důležitější jsou kontrolní mechanismy. Rychlý proces vypínání webů by mohl být přijat pouze dočasně.

Sada nástrojů, ne jen 'kladivo vypínání'

Vypínání dezinformačních webů je hrubý nástroj poslední instance. Vypnutý web se jednoduše může vrátit na jiné adrese. Mučednický status vypnutého může jeho čtenáře utvrdit v přesvědčení dle hesla 'sdílejte, než to smažou', což dokládá nárůst počtu českých uživatelů na šifrovaných platformách jako Telegram¹. A navíc je vypínání nepoužitelné pro servery, kde koexistují závažné dezinformace a legitimní informace. Proto potřebujeme i měkčí nástroje vyvinuté ve spolupráci s odborníky napříč obory - upozornění, ověřovatele faktů, právo na odpověď, odstranění jednotlivého článku a podobně. Klíčovými součástmi čelení dezinformacím by též mělo být vzdělávání k mediální gramotnosti a strategická komunikace státu.

Zákazy jsou jen záplaty, dokud si neposvítíme na algoritmy

Doporučovací algoritmy, tedy automatické systémy řazení zobrazovaných příspěvků na sociálních sítích, jsou tím, kdo rozhoduje, kolik lidí se setká s dezinformacemi. Algoritmy cílí na maximalizaci počtu uživatelských interakcí, čehož dosahují zobrazováním kontroverzního obsahu. To může mít dalekosáhlé dopady na naši demokracii. Proto bychom měli věnovat pozornost probíhajícím snahám o regulaci sociálních sítí, třeba v návrhu

¹ Česká uživatelská základna Telegramu výrazně narostla po vypnutí dezinformačních webů: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/josef-slerka-telegram-rozhovor-extremismus-dezinformace-propaganda_2203230705_pik

nařízení EU o jednotném trhu digitálních služeb (Aktu o digitálních službách) či Akčnímu plánu pro demokracii (EDAP).

Doporučení pro anti-dezinformační zákon

Doporučení 1: Kritérium konkrétní, bezprostřední a vážné újmy

Doporučujeme pro vypínání dezinformačních serverů dvoustupňový test. Prvním krokem je zda posouzení, zda daný projev představuje konkrétní, bezprostřední a vážnou újmu. Druhým krokem je posouzení, zda tato újma postihuje konkrétní zákonem vyjmenované chráněné zájmy. Tímto dvoustupňovým testem se lze vyhnout zásadním nedostatkům kritizovaného slovenského zákona o kybernetické bezpečnosti. V něm se škodlivý obsah, který lze blokovat, definuje jako “*údaj, který může způsobit kybernetický bezpečnostní incident [...], závažné dezinformace a jiné formy hybridních hrozeb*”. Tato definice kruhem představuje dvě rizika. Jedním je, že zcela paralyzuje systém blokování dezinformací, protože naplnění těchto kritérií nebude možné v praxi prokázat. Opačným rizikem je, že bude vykládána široce, což může vést ke zneužití pravomoci např. pro případy, kdy hodnotově a emočně sice určitá informace může být vnímána jako “závažná dezinformace”, ale její schopnost ohrozit demokratické hodnoty je mizivá, zejména ve srovnání s riziky souvisejícími se státním zásahem.

Kromě základní definice je možné pracovat s alternativními definičními znaky pro specifické veřejné zájmy - například kritériem ‘nepřátelského původce’, kterým mohou být ruská státní média a servery, které od nich přebírají většinu svého obsahu. Tyto alternativní definiční znaky by měly být dostatečně konkrétní, srozumitelné a instruktivní, aby byla zachována právní jistota a předvídatelnost. Při jejich formulaci je třeba také myslet na specifická rizika spojená s šířením obsahu na sociálních sítích.

Doporučení 2: Využití širší sady nástrojů

Vypínání webů je vhodné vnímat pouze jako jeden z možných nástrojů boje proti dezinformacím, a to nástroj *ultima ratio*, jehož rizika je třeba vyvažovat s riziky plynoucími z dané dezinformace. Dalšími možnými opatřeními je například povinné zveřejňování infoboxů (například u zahraniční státní propagandy), ověřování faktů, právo na odpověď, výzva autorovi k úpravě, odstranění jednotlivého článku nebo odstřížení daného serveru od veřejných rozpočtů na reklamu. Tato opatření zároveň mají a mohou být škálovatelná a eskalačně navazující. U takového postupu méně hrozí ‘mučednický’ status provozovatele vypnutého serveru nebo přechod uživatelů na neregulovatelné platformy s vysokým radikalizačním potenciálem jako např. skupinové chaty v aplikaci Telegram. Volba

vhodného nástroje by se měla řídit kritériem účinnosti (vhodnosti) pro daný případ a potřeby (šetrnosti vůči právům).

Doporučení 3: Soulad s lidskoprávní judikaturou s ohledem na ochranu svobody projevu

Právní úprava procesu boje s dezinformacemi by měla respektovat rozhodování relevantních soudů, zejména Evropského soudu pro lidská práva, ohledně svobody projevu². Pro legitimitu boje s dezinformacemi je klíčové vyhnout se rozporu s lidskoprávní judikaturou. ESLP (při posuzování ruského ‘anti-extremistického’ zákona) shledal, že vypínání webů obsahujících kromě nezákonného projevu i ten lidskoprávně chráněný, je předběžnou cenzurou, která je nepřijatelná, jestliže není nevyhnutelná. Mezinárodněprávně souladná právní úprava by proto měla umožňovat vypínání webů nikoliv jako plošné opatření, ale jako eskalaci v jasně definovaných zvlášť závažných případech, například při opakovaném nesplnění právní povinnosti.

Doporučení 4: Postup podle řádného správního procesu včetně odvolání a soudního přezkumu

Vypínání dezinformačních webů a odstraňování dezinformačního obsahu musí probíhat dle řádného, zákonem stanoveného postupu. Postup může zohledňovat specifické potřeby boje proti dezinformacím například v tom, že umožní nutná předběžná opatření. Provozovatel dotyčného webu či dotčený uživatel platformy by měl být účastníkem řízení s možností se vyjádřit a předkládat důkazy. Rozhodnutí by mělo být odůvodněno, doručeno účastníkům řízení i zveřejněno. Proces může být uzpůsoben elektronickému prostředí a usnadňovat doručování, běžet ve velmi krátkých lhůtách (v některých částech třeba i jen v hodinách ve vazbě na eskalaci protiopatření) a v případě obsahu na sociálních sítích být částečně automatizován. Proti rozhodnutí by měla existovat možnost odvolání a soudního přezkumu.

Doporučení 5: Pravomoc má mít odborný regulátor

Zásadním bodem pro fungování systému pro regulaci dezinformačních webů je, komu a jak má být svěřena pravomoc vést takový proces. Je potřeba široká diskuze k vybudování dosud chybějící expertní shody. V současnosti si lze představit několik variant:

Varianta 1 - Úřad s mezioborovým odborným zázemím

2

<http://www.pravnelisty.sk/clanky/a1062-blokovanie-webovych-stranok-a-jeho-mozny-rozpor-s-judikaturou-europskeho-sudu-pre-ludske-prava> a <https://strasbourgobservers.com/2020/08/26/the-strasbourg-court-establishes-standards-on-blocking-access-to-websites/>

Jestliže má proti dezinformacím zasahovat státní úřad, potřebuje unikátní a širokou kombinaci odborností, která přesně neodpovídá žádnému současnému úřadu. Považujeme za vysoce nežádoucí dezinformace redukovat na čistě bezpečnostní téma. Pro efektivní řešení je nutná též odbornost v oblasti médií, vedení správních (např. přestupkových) řízení, základních práv a zkušenost s vyhodnocováním jejich proporcionality. Po přijetí evropského Aktu o digitálních službách lze uvažovat o sjednocení kompetencí Národního koordinátora digitálních služeb a regulátora dezinformací pod jeden úřad.

Varianta 2 - Úřední rozhodnutí schválené soudem

Úřad by mohl vyšetřovat případy dezinformací, sbírat podněty, shromažďovat důkazy, vést řízení, ale nemít sám pravomoc vypnout dezinformační server. Takové rozhodnutí může být podmíněno rozhodnutím soudu. Tento model je využíván v Litvě, kde roli příslušného úřadu zastává místní ekvivalent Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jehož rozhodnutí jsou podmíněna schválením správním soudem.

Varianta 3 - Státní dozor nad procesem

V této variantě zákon stanovuje postup při identifikování, prokazování a postihování dezinformací a dohlíží na to, že příslušné zájmové či infrastrukturní organizace tento postup dodržují. Výhodou je, že rozhodnutí, zda je určitý obsah dezinformací, nečiní politiky ovlivnitelný aparát. Tento přístup si lze představit jako analogický k zapojení České obchodní inspekce do sporů o reklamace. Různé formy spolupráce státních a nestátních aktérů jsou možné, včetně modelů, jako je tzv. koregulace nebo mimosoudní řešení sporů certifikovanou neziskovou organizací.

Doporučení 6: Posilování role občanské společnosti

Nepostradatelným a dlouhodobě efektivním nástrojem v boji s dezinformacemi je tzv. protiprojev. Do protiprojevů patří občanské iniciativy identifikující dezinformace, ověřující fakta a šířící povědomí mezi veřejností i médii o dezinformačních hrozbách. Občanská společnost může též posilovat důvěru v demokratické instituce skrze své zapojení do strategické komunikace státu a vysvětlování vládních kroků. Jako občanský anti-dezinformační protiprojev lze kvalifikovat též iniciativy, které pomáhají zadavatelům reklamy nefinancovat dezinformační weby. Vzhledem k tomu, že jde o 'měkký nástroj', který nedisponuje sankcemi ani možnostmi vymáhání, je zde důležitější důvěra v odbornost a odpovědnost anti-dezinformátora než splnění striktního procesu. Stát by měl jasně rozlišovat mezi těmito aktivitami a vlastní rolí, která spočívá v postihování dezinformací představujících konkrétní, bezprostřední a vážnou újmu pro zákonem chráněné zájmy za současného zachování názorové neutrality. Je žádoucí, aby představitelé státu v rámci své komunikace projevy, které ještě nejsou striktně škodlivé, sice odsuzovali, vyvraceli, kritizovali, ale nevyužívali moc státu k napadání jejich šířitelů, k vyhrožování či tlaku na nezávislé trestní orgány. Spíše než hledat rychlá řešení, je vhodný apel na posilování demokratické odolnosti, abychom se s takovými projevy vypořádali bez porušování svobody slova a bez stupňování nedůvěry a izolace mezi příznivci antisystémových narativů.

Signatářské organizace:

Rekonstrukce státu

Frank Bold

Institut H21

Asociace pro mezinárodní otázky

Otevřená společnost

Evropské hodnoty

Iuridicum Remedium