



Listopad 2023

Państwo podmiotowej cyfryzacji

Diagnoza i kierunki niezbędnych działań

Cyfryzacja to już nie tylko kwestia infrastruktury i sprzętu, ale przede wszystkim wyzwania zmian społecznych w obszarach edukacji, kultury, rynku pracy, równego dostępu do usług, czy ochrony prywatności. Upowszechnienie użycia nowych technologii oddziałuje na państwo, sektor prywatny, społeczeństwo, obywateli i obywatelki. Niezbędna jest jasna i spójna strategia, która pozwoli nam z jednej strony na dokonanie postępu technologicznego i reform modernizujących działanie państwa i biznesu, a z drugiej zagwarantuje, że równorzędnym celem będzie wzmocnienie pozycji obywateli i konsumentów.

Potrzebujemy debaty publicznej prowadzonej w duchu tzw. technorealizmu, gdzie „innovacja” i „postęp gospodarczy” nie przesłaniają społecznych wyzwań związanych z rozwijaniem i wdrażaniem projektów technologicznych, a każdy projekt realizowany za publiczne pieniądze lub na zlecenie administracji publicznej zaczyna się od rzetelnej analizy ryzyka, angażującej społecznych interesariuszy. Potrzebujemy polityki, która wspiera technologie zorientowane na cele społeczne, dając im priorytet przed technologiami zorientowanymi na krótkoterminowy zysk i ekstrakcję zasobów (w tym danych osobowych i ludzkiej uwagi).

Doceniamy i przyjmujemy za dobry prognostyk w realizacji zarysowanych przez nas poniżej postulatów, że Minister Cyfryzacji będzie jednocześnie Wiceprezesem Rady Ministrów. Prowadzenie dojrzałej polityki cyfrowej będzie wymagać stałej koordynacji pomiędzy resortami cyfryzacji, edukacji, spraw wewnętrznych i zdrowia. A więc również stworzenia takich struktur w ramach administracji, które przełamają silosowość i podziały sektorowe. Szczególną uwagę powinno się poświęcić rozwojowi modeli partnerstwa publiczno-społeczno-prywatnego we wdrażaniu rozwiązań w obszarze cyfryzacji.

Jednym z kluczowych elementów nowej strategii powinno być odniesienie się do wyzwań związanych z rozwojem sztucznej inteligencji. Przyjęta przez Rząd w 2020 roku Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji, dobrze zdiagnozowała obszary interwencji. Wymaga ona jednak zrewidowania

pod kątem nowych zjawisk (np. generatywnej AI) oraz dostosowania do przyjętego przez nową administrację modelu zarządzania państwem. Dyskusja nad jej kształtem pozwoli również na wprowadzenie modelu lepszego zarządzania danymi czy skuteczniejszej ochrony praw człowieka w dobie technologii. To jednak załedwie wycinek problemu.

Poniżej przedstawiamy konkretne propozycje rozwiązań najbardziej palących problemów w obszarze polityk cyfrowych.

1. Regulacja rynku cyfrowego oraz nowe prawa dla obywateli i obywaterek

1.1. Skoordynowanie pracy organów odpowiedzialnych za wdrożenie aktu o usługach cyfrowych (Digital Services Act – DSA), aktu o rynkach cyfrowych (Digital Markets Act – DMA) i aktu o sztucznej inteligencji (AI Act)

Jedną z najpilniejszych spraw w 2024 roku będzie wdrożenie europejskich rozporządzeń dotyczących platform internetowych oraz przygotowanie gruntu pod dalsze zmiany instytucjonalne i proceduralne związane z rozporządzeniem o sztucznej inteligencji. W związku z tym, że Polska w krótkim czasie będzie musiała wdrożyć powiązane ze sobą rozporządzenia unijne, warto rozważyć stworzenie jednej platformy koordynującej wszystkie działania związane z ochroną praw konsumentów i obywateli w przestrzeni cyfrowej (czy to w formie nowego urzędu, czy odpowiednio umocowanego zespołu koordynującego działania kilku urzędów).

To zadanie wymaga wypracowania modelu funkcjonowania Koordynatora Usług Cyfrowych oraz organu nadzorującego wdrażanie aktu o sztucznej inteligencji. Koordynator Usług Cyfrowych może, ale nie musi funkcjonować jako odrębny urząd. Na pewno potrzebuje odpowiednich zasobów (kadrowych, finansowych) oraz instytucjonalnych gwarancji niezależności. Postulujemy również, żeby niezależnie od decyzji na temat nowego modelu koordynacji, funkcjonowały w jego ramach rady doradcze złożone z osób działających w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Wzmocniony UODO i ścisła współpraca z UOKiK

Nieodzownym elementem tej reformy jest naprawa i wzmocnienie Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który obecnie nie jest w stanie sprostać nawet zadaniom wynikającym z RODO, a od 2024 roku powinien dodatkowo realizować zadania wynikające z DSA i ściśle współpracować na tym polu z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (kluczowym organem wdrażającym DMA).

1.3. Sprawne procedury odwoławcze od decyzji moderacyjnych platform internetowych

DSA wzmocnia przejrzystość i ogranicza arbitralność decyzji moderacyjnych podejmowanych przez platformy internetowe, obejmujących zarówno rozstrzygnięcia o usunięciu treści (bądź ograniczeniu jej widoczności), ale także odmowę usunięcia treści zgłoszonych jako naruszające prawo lub regulamin danej platformy.

DSA przewiduje m.in. zewnętrzną i niezależną kontrolę nad takimi decyzjami. Użytkownik lub użytkowniczka, która nie zgadza się z decyzją platformy, powinien/powinna mieć prawo zaskarżyć ją do tzw. pozasądowych organów rozpoznawania sporów (nowych instytucji, które mogą powstać na gruncie art. 21 DSA) lub do sądów krajowych na podstawie prawa danego państwa członkowskiego.

Zadaniem rządu jest wsparcie tworzenia pozasądowych organów (oczywiście z zachowaniem gwarancji ich niezależności). Takim organem może być „ława przysięgłych”, dobieranych losowo spośród odpowiednio przeszkolonych obywateli i obywaterek, dokonujących rozstrzygnięcia zdalnie w szybkim tempie. Po drugie, potrzebne jest udrożnienie szybkiej ścieżki sądowej dla sporów dotyczących moderacji treści i blokowania kont. W obecnym stanie prawnym nie istnieje skuteczna ścieżka odwoławcza od blokady nałożonej przez platformę, zarówno ze względu na brak jasnej podstawy prawnej, jak i długotrwałe (wieloletnie!) i skomplikowane postępowanie przed sądami.

1.4. Przejrzystość reklamy politycznej

Ogromnym wyzwaniem dla polityk krajowych i europejskich jest wykorzystywanie mediów społecznościowych i platform internetowych jako wehikulów wpływania na procesy demokratyczne. Sposób targetowania reklam (treści sponsorowanych) w mediach społecznościowych umożliwia nieprzejrzyste wpływanie na kierunki debaty publicznej i wynik wyborów. Jest to jedna z pilniejszych spraw do załatwienia. Czekają nas wdrożenie (niemal już sfinalizowanej) regulacji UE poświęconej przejrzystości reklamy politycznej. W tym celu należy jak najszybciej wskazać odpowiedzialny organ (np. Państwową Komisję Wyborczą), który będzie zajmować się tą kwestią, oraz wyposażać go w kompetencje i zasoby, które pozwolą skutecznie egzekwować przejrzystość reklamy politycznej.

1.5. Edukacja obywatelska w zakresie nowych praw i procedur

Doświadczenie wdrażania RODO i przepisów o ochronie konsumentów pokazało, że każda reforma dotycząca praw ludzi musi być opowiedziana. Jeśli takiej reformie nie towarzyszy szeroko zakrojona, merytoryczna i spójna kampania informacyjna, tę próżnię wypełniają dezinformacja i mity, nierzadko wspierane przez aktorów, w których interesie jest zniechęcenie obywateli i obywaterek do korzystania z przyznanych im praw i nowych procedur. Takiej kampanii powinno towarzyszyć stworzenie stałego punktu informacyjnego w odpowiednim urzędzie oraz konkurencyjnego programu finansowania dla organizacji prowadzących edukację obywatelską lub reprezentujących osoby poszkodowane.

1.6. Regulacja algorytmicznego zarządzania w pracy

Należy wprowadzić obowiązkową jawność oraz wymóg akceptacji przez reprezentację pracowniczą algorytmów wpływających na warunki pracy i wysokość wynagrodzenia. Możliwość wglądu w algorytm – cele optymalizacji, parametry/zmienne, opis zbieranych danych – teoretycznie wynika z ustawy o związkach zawodowych, ale zasadne byłoby jej znowelizowanie z czytelnym uprawnieniem. Państwowa Inspekcja Pracy powinna zostać wyposażona w narzędzia i kompetencje umożliwiające kontrolę, czy jawność algorytmiczna jest stosowana.

2. Zarządzanie danymi i polska AI

2.1. Transpozycja aktu o zarządzaniu danymi (Data Governance Act – DGA) i finansowanie pilotaży pośredników oraz spółdzielni danych

W pierwszej kolejności konieczne jest przyjęcie DGA do polskiego prawa oraz wskazanie koordynatora. Żadna instytucja w Polsce nie jest dziś do tego gotowa i będzie musiała uzyskać znaczące wsparcie eksperckie oraz wzmocnienie kompetencyjne. Co więcej, bez ambitnego finansowania przynajmniej kilku projektów utworzenia pośredników danych pożądane uruchomienie ich potencjału pozostanie jedynie martwą litera prawa. W tym celu powinniśmy wykorzystać środki z KPO lub FER. Szczególnie spółdzielnie danych, testowane m.in. w Szwajcarii, to dobre i sprawiedliwie zarządzane źródło danych napędzających rozwój lokalnych rozwiązań AI. Ponieważ ten model prawny realizuje też cele społeczne, powinien być traktowany priorytetowo przez państwo.

2.2. Stworzenie wspólnicy danych zdrowotnych dla celów nauki i innowacji

Mimo że Polska nie jest czempionem w technologicznym wyścigu, w niektórych obszarach może zyskać przewagę wynikającą z jakościowych danych do trenowania AI, które nie są dostępne globalnym firmom technologicznym. Takim obszarem jest ochrona zdrowia. Polscy naukowcy i innowatorki są w stanie tworzyć rozwiązania, które skokowo poprawią jakość ochrony zdrowia, jeśli (w kontrolowany sposób) otworzymy im dostęp do danych medycznych. Jest to jednocześnie sfera, w której zaufanie do państwa zostało zawiedzione i nowe otwarcie jest bardzo potrzebne. Procedowane rozporządzenie unijne w sprawie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia (EHDS) przewiduje stworzenie organu ds. dostępu do danych dotyczących zdrowia. Wzorem Finlandii Polska powinna wyprzedzająco stworzyć taką instytucję i stać się liderem wykorzystywania pełnego potencjału danych zdrowotnych w Europie. Oczywiście to wszystko przy zachowaniu wysokich standardów ochrony prywatności.

Wspólnica danych zdrowotnych może zostać powołana w kilku wariantach, jednak rekomendujemy powierzenie kontroli nad nią społecznej radzie nadzorczej i wprowadzenie mechanizmu *opt out* dla pacjentów i pacjentek. Wspólnicy danych musi towarzyszyć budowa bezpiecznej przestrzeni

obliczeniowej dla AI zgodnie z zasadami OPAL oraz przekształcenie Internetowego Konta Pacjenta w osobisty kokpit do zarządzania danymi. Te kierunki zostały już przedyskutowane z interesariuszami i opisane w raporcie *Uwolnić potencjał danych*.

2.3. Wprowadzenie podatku cyfrowego na Fundusz AI

Finansowanie rozwoju sztucznej inteligencji i potrzebnej takim projektom infrastruktury wymaga środków, o które trudno w napiętym budżecie. Wprowadzenie podatku cyfrowego w modelu DST (podatek obrotowy od dużych firm np. zdefiniowanych w DSA i DMA) umożliwi pozyskanie dochodów od korporacji międzynarodowych, które dziś skutecznie unikają uczciwego wkładu do budżetu Polski. Szczególnie w przypadku reklamy profilowanej, opartej o system aukcyjny, obciążenie podatkowe spadnie na firmy technologiczne. W ub. kadencji Sejmu na podstawie ekspertyzy Fundacji InStrat powstała ustawa, która jest zasadnym punktem wyjścia.

Fundusz AI mógłby pozyskać ok. miliarda zł rocznie z podatku w modelu DST na budowę publicznej i spółdzielczej infrastruktury do trenowania AI (dedykowanej chmury obliczeniowej), budowę drugiego polskiego superkomputera, projekty B+R+I w zakresie pozyskiwania danych, algorytmiki i trenowania modeli AI, edukację medialną, prowadzenie domów technologii, inwestycje w spółdzielczość technologiczną, środki dla organizacji społecznych na działania związane z bezpieczeństwem, inkluzywnością i przejrzystością działania systemów AI.

3. Upodmiotowienie obywateli i obywaterek w państwie nadzoru

3.1. Kontrola nad służbami policyjnymi i specjalnymi oraz prawo do informacji

Konieczne jest wprowadzenie skutecznego mechanizmu kontroli wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby policyjne i specjalne oraz przyznanie obywatelom prawa do informacji o zainteresowaniu nimi ze strony służb, w szczególności informacji o prowadzonej wobec nich kontroli operacyjnej. Należy to zrobić zgodnie z koncepcją przedstawioną przez Fundację Panoptykon w społecznych założeniach ustawy o kontroli nad służbami.

3.2. Mechanizmy zabezpieczające przed nieuprawnionym dostępem do danych obywateli i obywaterek

Państwo powinno wykorzystywać dane o obywatelach i obywatelkach tylko wtedy, gdy to niezbędne. Dlatego potrzebny jest przegląd uprawnień instytucji publicznych i usunięcie możliwości zbierania przez nie nadmiarowych informacji na temat obywateli. Osoby, których dane dotyczą powinny uzyskać łatwą i intuicyjną ścieżkę sprawdzenia, kto (jaki organ) i w jakiej sprawie sięgał po

informacje na ich temat. M.in. temu celowi mógłby służyć centralny rejestr dokumentujący zapytania różnych instytucji o dane obywateli i obywaterek.

3.3. Wprowadzenie mechanizmu oceny wpływu na prawa człowieka (FRIA) dla projektów technologicznych realizowanych przez administrację publiczną

Zwiększanie roli technologii w zarządzaniu procesami w państwie jest możliwe pod warunkiem właściwego przygotowania sektora publicznego: organizacyjnie, finansowo i kadrowo. Publicznym przedsięwzięciom technologicznym (szczególnie w obszarach tak wrażliwych jak wymiar sprawiedliwości) musi towarzyszyć system bezpieczników wewnątrz administracji publicznej. Jednym z takich bezpieczników w administracji publicznej są obowiązkowe oceny wpływu technologii na prawa człowieka (przykładowa propozycja Fundacji Moje Państwo). Niezbędnym elementem takiej oceny jest włączenie społecznych interesariuszy (reprezentacji osób, na które dany system może lub będzie oddziaływał) oraz pozarządowych organizacji eksperckich.

3.4. Proaktywne informowanie o wykorzystaniu przez sektor publiczny sztucznej inteligencji lub systemów automatycznego podejmowania decyzji (ADM), mających wpływ na sytuację obywateli i obywaterek

Obywatele i obywatelki mają prawo wiedzieć, jak państwo korzysta z technologii i jak ją wykorzystuje do obsługi ich spraw. Dostęp do informacji o tym, jak działa dany system sztucznej inteligencji, jest warunkiem koniecznym dla oceny, czy mamy do czynienia z godną zaufania, etyczną AI. Dlatego oczekujemy od administracji publicznej aktywnego informowania o systemach mających wpływ na sytuację obywateli i obywaterek (np. poprzez publikowanie wykazu wszystkich systemów używanych w danej instytucji publicznej). Np. we Francji agencje publiczne mają obowiązek ogłaszać informacje dotyczące narzędzi algorytmicznych służących do podejmowania decyzji w sektorze publicznym oraz przedstawiać zasady ich działania.

4. Edukacja medialna w szkołach i wsparcie psychologiczne dzieci

4.1. Wykształcenie młodych ludzi do odporności na manipulację i krytycznego korzystania z cyfrowych narzędzi

Polska szkoła woła o reformę na wielu poziomach. Jej przeprowadzenie będzie zapewne jednym z najtrudniejszych wyzwań dla rządu w nadchodzących latach. Wspierając systemowe rozwiązania opisane w Obywatelskim Pakcie dla Edukacji, zwracamy szczególną uwagę na model otwartej szkoły, która kształci miękkie kompetencje: krytyczne myślenie (w kontekście zalewu dezinformacji

i treści generowanych przez systemy AI) i emocjonalną odporność (w kontekście hejtu i stalkingu, ale też modelu biznesowego samych platform internetowych).

Te same kompetencje, które pozwalają młodym ludziom bezpiecznie przejść przez okres głębokiego zanurzenia w media społecznościowe, będą im potrzebne w życiu zawodowym, np. w toku współpracy z systemami sztucznej inteligencji.

Z tego powodu niezbędna jest zmiana programów edukacji medialnej, opisanych m.in. w Ramowym Katalogu Kompetencji Cyfrowych. Musimy odejść od przestarzałego katalogu kompetencji i wypracować nową wizję edukacji cyfrowej, odpowiadającą wyzwaniom dzisiejszego Internetu. Reforma ta wymaga stworzenia silnego centrum kompetencji w tym zakresie, zdolnego wspierać edukatorów w realizowaniu tych celów (np. w ramach NASK). Wzmocni to także realizację założeń Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, w tym działań wspierających edukację nieformalną i wyrównujących nierówności cyfrowe.

4.2. Zaadresowanie kryzysu zdrowia psychicznego

Uczenie młodych ludzi jak krytycznie przetwarzać informacje, współdziałać z technologią i asertywnie z niej korzystać musi iść w parze z zaadresowaniem kryzysu zdrowia psychicznego. Jego alarmująca skala pozostaje w ścisłym związku z tym, jak młodzi ludzie oraz ich rodzice korzystają z telefonów i mediów społecznościowych. Dla wielu osób szkoła jest jedynym miejscem, w którym mogą szukać wsparcia psychicznego wobec bezradności lub obojętności rodziców. Ale oczekiwanie, że na tę potrzebę odpowiedzą nauczyciele obarczeni podstawą programową i szczegółowym raportowaniem, jest nierealistyczne. Potrzebne jest wypracowanie narzędzi diagnozowania problemów psychicznych wśród uczniów i szybkiego reagowania na nie. To zadanie międzyresortowe, wymagające zaangażowania ekspertów społecznych.

5. Partycypacja obywatelska i technologia w służbie przejrzystości

5.1. Przejrzystość procesu tworzenia prawa i konsultacje społeczne

Ponieważ mierzymy się z kompleksowymi wyzwaniami, musimy znaleźć na nie kompleksowe rozwiązania. Będzie to możliwe wyłącznie przy jak najszerszym włączeniu ekspertów, organizacji pozarządowych i społecznych i grup obywateli i obywaterek w procesy stanowienia prawa. Powinny być one oparte na zasadach przejrzystości i inkluzywności. Projekty aktów prawnych i stanowisk rządu (w szczególności stanowisk opracowywanych na potrzeby stanowienia prawa na szczeblu UE) powinny być jawne na jak najwcześniejszym etapie oraz być poddane dialogowi prowadzonemu w duchu 7 zasad konsultacji.

5.2. Szerokie i autentyczne włączenie organizacji społecznych

Warunkiem autentycznego włączenia organizacji społecznych w proces tworzenia polityk publicznych, który zaczyna się na długo przed publikacją oficjalnego projektu aktu prawnego czy stanowiska rządu, jest nie tylko przejrzystość, ale też zadbanie o równość aktorów społecznych i biznesowych. Faktem jest dominacja osób reprezentujących interesy biznesu w tworzonych przez rząd gremiach doradczych i na wydarzeniach publicznych z udziałem decydentów. Bariera dla organizacji społecznych, które chciałyby uczestniczyć w tworzeniu polityk publicznych od samego początku, jest dostęp do finansowania oraz niezależnych ekspertów (np. pracowników i pracowniczek naukowych). Dotyczy ona przede wszystkim organizacji reprezentujących osoby i grupy społeczne dotknięte działaniem technologii (np. pracowników, osób korzystających z pomocy społecznej, osób uchodźczych, nauczycielek i rodziców szukających pomocy dla dzieci uzależnionych od mediów społecznościowych etc.). Częściowo odpowiedzią na ten złożony problem będzie stworzenie przejrzystego i konkurencyjnego mechanizmu finansowania dla ekspertów i organizacji społecznych i szerokie dotarcie z informacją na ten temat.

5.3. Publikowanie ważnych dla procesu politycznego informacji i komunikatów na stronach administracji i otwartych platformach

Zamknięte platformy (społecznościowe) mogą być wykorzystywane tylko jako dodatkowe kanały komunikacji ze społeczeństwem, nie zastępując publikowania istotnych informacji na oficjalnych stronach instytucji publicznych. Uczestnictwo w procesie politycznym i dostęp do informacji publicznej nie mogą być uzależnione od korzystania z tej czy innej platformy (a zatem również od zgody na jej regulamin). Z drugiej strony, możliwość dotarcia przez instytucje publiczne do obywateli i obywaterek z istotnymi informacjami nie powinna być uwarunkowana polityką prowadzoną przez operatorów zamkniętych platform.

Z tych samych powodów rząd powinien rozważyć uruchomienie i promowanie dodatkowych kanałów komunikacji społecznej opartych o otwarte, ustandaryzowane protokoły – takie jak RSS/Atom czy ActivityPub.

5.4. Zagrożenie technologią tzw. deepfake'ów

Szczególnie w kontekście jej wpływu na uczciwość procesów wyborczych. Niezbędne są zmiany w przepisach kodeksu wyborczego, które zobligują komitety wyborcze do oznaczania tego typu materiałów wyborczych informacją o wykorzystaniu sztucznej inteligencji do wygenerowania mowy lub obrazu.

5.5. Wspieranie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (re-use)

Jako instytucji, która może wpływać na usprawnienie działania administracji, rozwiązywanie problemów społecznych (dzięki analizie danych) oraz wzmocnienie pozycji obywateli wobec władzy. Polska powinna wspierać powstanie jednolitego rynku danych publicznych opartego o zasady przejrzystości i interoperacyjności. Rekomendujemy upowszechnianie używania elektronicznych oraz maszynowo odczytywalnych dokumentów w działalności państwa (w tym np. oświadczenia majątkowe posłów, sprawozdania komitetów wyborczych, dokumentacja w toku procesu legislacyjnego).

Autorzy i autorki

Dorota Głowacka, Wojciech Klicki, Katarzyna Szymielewicz – Fundacja Panoptykon

Krzysztof Izdebski – Fundacja im. S. Batorego

Jan Oleszczuk-Zygmuntowski – Polska Sieć Ekonomii

Magdalena Siwanowicz-Suska – Fundacja Moje Państwo

Michał „rysiek” Woźniak – niezależny ekspert