



## Media społecznościowe i wybory

**Dominik Batorski**  
**Krzysztof Izdebski**

### Wprowadzenie

Agencja Cyberbezpieczeństwa Unii Europejskiej (ENISA) opublikowała w listopadzie 2022 roku kolejny raport dotyczący zagrożeń wynikających z korzystania z nowych technologii<sup>1</sup>. W raporcie wymieniono m.in. również wzrastającą aktywność związaną z szerzeniem dezinformacji wymierzonej w prawidłowość przebiegu procesu wyborczego. Zdaniem autorów raportu, wybory są nadal głównym celem ataków dezinformacyjnych, co stanowi krytyczny problem w obszarze cyberzagrożeń. Zagrożenie to rośnie dodatkowo wraz z upowszechnianiem się technologii generatywnej sztucznej inteligencji<sup>2</sup>.

Lisa Reppell z International Foundation for Electoral Systems (IFES) wskazuje z kolei na zagrożenia kojarzone z brakiem przejrzystości wydatkowania przez różnych aktorów politycznych środków na prowadzenie kampanii wyborczych w mediach społecznościowych<sup>3</sup>. Dodać można do tej listy również inne zagrożenia wobec procesów wyborczych. Raport opracowany w 2021 roku przez firmę Microsoft<sup>4</sup> opisuje dodatkowo zagrożenia dla infrastruktury potrzebnej do przeprowadzania wyborów (rejstry wyborców, systemy przeliczania głosów itp.). Ta ostatnia kwestia, choć niezwykle istotna, szczególnie dla budowania zaufania do rezultatu wyborów, wymagałaby jednak osobnego opracowania z uwagi na swoją specyfikę. Dość wspomnieć, że środki zaradcze podejmowane w stosunku do wszystkich zarysowanych wyżej zagrożeń powinny być stosowane równolegle i w ujęciu systemowym.

1 ENISA Threat Landscape (ETL) report, 3 listopada 2022, <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022>. Tu i dalej w przypisach dostęp 12 czerwca 2023.

2 D.M. West, *How AI will transform the 2024 elections*, 3 maja 2023, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2023/05/03/how-ai-will-transform-the-2024-elections>.

3 L. Reppell, *Democracy Requires More Transparency in Online Campaigning*, Tech Policy Press, 25 października 2022, <https://techpolicy.press/democracy-requires-more-transparency-in-online-campaigning>.

4 Microsoft Digital Defense Report. October 2021, <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RWMEFI>.

W niniejszym opracowaniu skupimy się jednak na zagadnieniu zagrożeń dla procesu wyborczego, jakie występują w mediach społecznościowych. Wprawdzie odwołujemy się do przykładów zagranicznych, będziemy ilustrować problemy związane z wpływem mediów społecznościowych na procesy demokratyczne, posługując się przede wszystkim opisem tych zjawisk w Polsce.

Przedstawiamy wyniki badań i przykłady pokazujące sposoby wykorzystania głównych platform społecznościowych w wyborach, a także obowiązujący stan prawny. Wskazujemy obszary, na które należałoby zwrócić uwagę przed kolejnymi kampaniami wyborczymi, i to, jakich zmian można się spodziewać.

Kolejne kampanie wyborcze w Polsce i w innych krajach pokazują, że media społecznościowe odgrywają tam istotną rolę. Niestety z rolą tą wiążą się także wyzwania, jakie przy okazji pojawiają się dla demokracji i procesu wyborczego. Najgłośniejszym echem odbiły się oczywiście amerykańskie wybory prezydenckie z 2016 roku, które pokazały większość problemów, z jakimi możemy się mierzyć. W szczególności chodzi o próby wpłynięcia na wynik wyborów ze strony innych państw (Rosja), mikrotargetowanie komunikatów politycznych w oparciu o obejmujące wiele płaszczyzn i precyzyjne dane o wyborcach, ich preferencjach, zainteresowaniach i typie osobowości (Cambridge Analytica), a także rozprzestrzenienie na szeroką skalę nieprawdziwych wiadomości (*fake news*). Referendum Brexitowe w Wielkiej Brytanii i kolejne kampanie wyborcze tylko potwierdzały te problemy, a wydarzenia na waszyngtońskim Kapitolu z 6 stycznia 2021 roku rozszerzyły zakres pytań dotyczących roli mediów społecznościowych o kwestię ich znaczenia nie tylko dla polaryzacji politycznej, ale także podważania samego procesu demokratycznego.

Na obraz wyzwań związanych z zapewnieniem uczciwości procesu wyborczego, w tym kampanii wyborczej w Polsce, składa się kilka elementów.

Kampania wyborcza w mediach społecznościowych toczy się przez cały czas. Politycy i partie polityczne organizują swoje akcje informacyjne i starają się zwiększać ich zasięgi. Systematycznie rośnie liczba osób obserwujących ich konta, a zaangażowanie użytkowników jest na nieustająco wysokim poziomie. Przykładowo w okresie styczeń 2021 – czerwiec 2022 liczba użytkowników reagujących na treści publikowane na Facebooku przez Prawo i Sprawiedliwość praktycznie nie schodziła poniżej 10 tysięcy dziennie. W przypadku Platformy Obywatelskiej prawie każdego dnia takich osób było przynajmniej 20 tysięcy. Przeciętne wartości zaangażowanych użytkowników w tym okresie to odpowiednio prawie 16 i 35 tysięcy. W 2023 roku aktywność użytkowników jest na nieco niższym poziomie, w przypadku PiS jest to przeciętnie 13 tysięcy osób dziennie, a dla PO przeciętnie około 20 tysięcy, a w najlepszych dniach ponad 3 razy więcej<sup>5</sup>.

Przepisy Kodeksu wyborczego nie są dostosowane do umożliwienia skutecznej kontroli przebiegu kampanii w mediach społecznościowych. Państwowa Komisja Wyborcza wskazywała już w 2018 roku, że obecny stan prawny umożliwia obchodzenie przepisów dotyczących przejrzystości prowadzenia kampanii oraz tworzy podatny grunt pod stosowanie przez komitety wyborcze technik manipulacyjnych w stosunku do wyborców.

Prowadzenie kampanii w mediach społecznościowych ogranicza przejrzystość jej finansowania. Przepisy nie wymagają od komitetów przekazywania szczegółowych informacji dotyczących finansowania kampanii w mediach społecznościowych. Udział firm marketingowych działających jako pośrednicy między komitetami a platformami zaciemnia obraz finansowania kampanii wyborczej. Brak obowiązku

<sup>5</sup> Dane: <https://www.sotrender.com>.

przekazywania dokumentów finansowych w wersji elektronicznej znacznie ogranicza możliwości kontroli przez PKW finansowania kampanii w sieci.

Brakuje możliwości kontrolowania podmiotów organizujących kampanie w mediach społecznościowych. Agitacja wyborcza może być prowadzona w zasadzie przez każdego, również anonimowego użytkownika mediów społecznościowych. Największym zagrożeniem w tym kontekście pozostają autorzy popularnych stron na Facebooku, które z pozoru nie są związane z konkretnym komitetem, a jednak prowadzą ukrytą kampanię, wyborczą wymykającą się spod kontroli tak platform internetowych, jak i PKW.

Kampanie profrekwencyjne w mediach społecznościowych są często w istocie przejawem działalności na rzecz konkretnych komitetów wyborczych. Popularną taktyką jest tutaj mobilizacja zwolenników i demobilizacja przeciwników. Wykorzystując możliwość docierania do określonych grup wyborców, część autorów tzw. kampanii profrekwencyjnych w istocie prowadzi agitację wyborczą na rzecz konkretnego – choć nienazwanego wprost – komitetu wyborczego.

Kampania w mediach społecznościowych sprzyja dezinformacji oraz rozpowszechnianiu *fake newsów*. Szybkie rozprzestrzenianie się informacji w mediach społecznościowych wyłącza w praktyce skuteczne korzystanie z ochrony przewidzianej w przepisach dla zagwarantowania uczciwości wyborów (tzw. pozew w trybie wyborczym). Wraz z popularyzacją formatów video, których treści są tylko w ograniczonym stopniu automatycznie analizowane, zmniejsza się również możliwość kontroli przepływu dezinformacji przez platformy internetowe.

## Specyfika mediów społecznościowych a kampania wyborcza

Znaczenie mediów społecznościowych dla kampanii wyborczych wynika z kilku czynników: przede wszystkim, korzystają z nich prawie wszyscy użytkownicy Internetu w Polsce<sup>6</sup>. Na Facebooka zaglądało w 2022 roku ponad 26,3 miliona osób. Instagram miał ponad 15,8 miliona użytkowników. Co istotne, media społecznościowe są jednym z kluczowych źródeł dostępu do informacji. Według Digital News Report, w 2022 roku 80% Polaków czerpało informacje i „newsy” z Internetu. Co ważniejsze, aż 55% deklarowało, że pozyskuje informacje z mediów społecznościowych<sup>7</sup>. Wartości te są i tak mniejsze niż w 2020, w początku pandemii COVID-19, gdy docieranie do wiadomości poprzez media społecznościowe deklarowało dwie trzecie Polaków. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że użytkownicy spędzają na śledzeniu tych serwisów bardzo dużo czasu – średnio około 2 godzin dziennie<sup>8</sup>. Dla porównania prasa jest istotnym źródłem informacji dla 13% Polaków.

Z wykorzystaniem Internetu, jako jednego z kluczowych narzędzi dostępu do wiedzy, w tym również informacji dotyczących spraw publicznych i polityki, wiąże się zagrożenie dezinformacją<sup>9</sup>. Znajduje się ona w katalogu działań podejmowanych również przez służby obcych krajów w ramach tzw. działań

6 *Social Media 2023*, 31 maja 2023. Raport opracowany przez Gemius, Polskie Badania Internetu oraz IAB Polska, <https://gemius.com/api/downloadReports2023.php>.

7 V. Makarenko, *Poland*, Digital News Report, 15 czerwca 2022, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/poland>.

8 *Social Media 2023*, 31 maja 2023. Raport opracowany przez Gemius, Polskie Badania Internetu oraz IAB Polska, <https://gemius.com/api/downloadReports2023.php>, s. 32.

9 Więcej: raporty i analizy przygotowane przez Stowarzyszenie Demagog ([https://demagog.org.pl/analizy\\_i\\_raporty](https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty)) lub Fundację Reporterów (<https://frontstory.pl/sledztwo/dezinformacja>).

hybrydowych, wymierzonych w wartości demokracji zachodniej<sup>10</sup>. Serwisy społecznościowe są szczególnie podatne na upowszechnianie nieprawdziwych danych, ponieważ w żaden sposób nie uwzględniają wiarygodności konkretnego nadawcy. Treści publikowane przez grupę anonimowych osób są tak samo dobre, jak te tworzone przez renomowane medium. Dla ich upowszechnienia znaczenie ma to, ile osób obserwuje strony publikujące daną treść i ile na te treści reaguje.

Sama obecność tak dużej publiki jest już czynnikiem przyciągającym do mediów społecznościowych reklamodawców, firmy i organizacje, a także polityków i partie polityczne. Z perspektywy tych ostatnich dodatkową, istotną zaletą tych mediów jest możliwość prowadzenia własnej komunikacji z wyborcami, w sposób niezapośredniczony przez dziennikarzy i media tradycyjne. Partie i politycy mogą upowszechniać treści, jakie są dla nich wygodne, a platformy takie jak Facebook, Twitter, YouTube czy coraz bardziej popularny (i kontrowersyjny zarazem) TikTok pozwalają im docierać do znacznie szerszej publiczności, niż są w stanie zgromadzić przy pomocy własnych stron internetowych czy partyjnych newsletterów. Dodatkowo systemy reklamowe platform ułatwiają precyzyjne targetowanie wyborców. Dzięki temu możliwe jest docieranie ze specyficznym przekazem do konkretnych grup wyborców.

Jednak treści i dyskusje dotyczące polityki w mediach społecznościowych to nie tylko efekt działań osób, które się tym profesjonalnie zajmują, dziennikarzy, pracowników partii i polityków. Kluczowe znaczenie ma to, co robią zaangażowani użytkownicy, którzy sami publikują treści polityczne lub udostępniają treści umieszczane przez innych, zwiększając w ten sposób ich widoczność. Według danych Eurostatu w 2022 roku 14% Polaków regularnie angażuje się politycznie w sieci<sup>11</sup>. Zdecydowana większość z nich wykorzystuje w tym celu media społecznościowe. Te same badania pokazują, że 12% Polaków deklaruje wyrażanie opinii dotyczących spraw publicznych i polityki w serwisach takich jak Facebook, Twitter, Instagram czy YouTube. Oznacza to, że treści polityczne produkować może ponad 3 miliony osób.

Media społecznościowe, w szczególności Facebook, były już istotnym narzędziem wykorzystywanym w polskich kampaniach wyborczych w 2015 roku. Z biegiem lat ich znaczenie rosło i koncentrowało się przede wszystkim wokół tematu reklamy politycznej i mikrotargetowania.

## Reklamy polityczne i mikrotargetowanie. Ryzyko manipulacji

Przypomnijmy, że mikrotargetowanie to technika docierania z konkretnym i dostosowanym przekazem do stosunkowo wąskich grup odbiorców. Celem takiego targetowania jest selektywna mobilizacja. Chodzi o to, aby zmobilizować własnych wyborców i potencjalnych wyborców tak, by poszli oni głosować, oraz zniechęcić do udziału wyborców przeciwników. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ współczesne kampanie wyborcze, zamiast zajmować się przepływem elektoratów między partiami, skupiają się raczej na mobilizacji zwolenników i demobilizacji przeciwników<sup>12</sup>.

10 Więcej: *Disinformation Resilience in Central and Eastern Europe*, Kyiv 2018, [https://www.dropbox.com/s/dfcj7cydlnkneac/DRI\\_CEE\\_2018.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/dfcj7cydlnkneac/DRI_CEE_2018.pdf?dl=0).

11 Eurostat, dane dot. Digital economy and society / ICT usage in households and by individuals / Internet activities [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_ac\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_ac_i&lang=en) STRONA NIE DZIAŁA

12 M. Czesnik, R. Miśta, M. Żerkowska-Balas, *Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku*, „Studia Socjologiczne” 2020, nr 4, s. 91–121, 10.24425/sts.2020.135145, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-de9fb8e2-f5c8-4ddb-8a4e-459b9b442ffe>.

O zagadnieniu mikrotargetowania reklam politycznych zrobiło się głośno, gdy okazało się, że podczas kampanii prezydenckiej w 2016 roku sztab Donalda Trumpa używał między 50 a 100 tysięcy reklam jednocześnie aktywnych na Facebooku. Zupełny brak przejrzystości reklam politycznych w sieci w 2016 roku sprzyjał nie tylko mobilizacji i pozyskiwaniu własnych wyborców, ale także prowadzeniu kampanii negatywnej i docieraniu do niezdecydowanych, którzy potencjalnie byłiby skłonni głosować na Hillary Clinton, w celu zniechęcenia ich do rejestracji i pójścia do lokalu wyborczego.

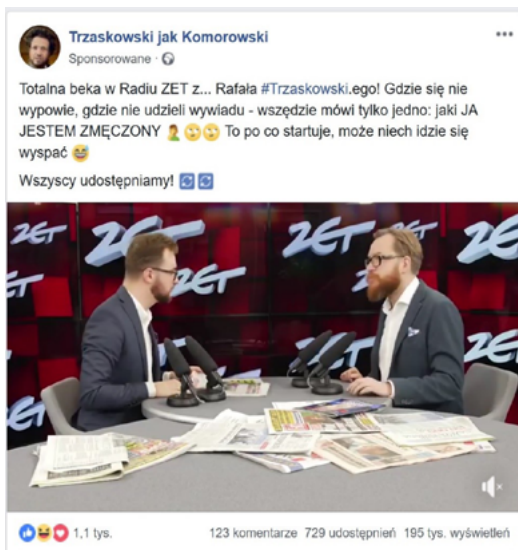
Do mikrotargetowania wcale nie są potrzebne dane zgromadzone przez firmy, takie jak słynna Cambridge Analytica. Meta i Google dają narzędzia, pozwalające w sposób bardzo precyzyjny docierać do użytkowników. Ekosystem reklamowy firmy Meta, wykorzystywany do emisji reklam na Facebooku, Instagramie, Messengerze, WhatsApp, a także w innych serwisach i aplikacjach poprzez tzw. Facebook Audience Network, daje dziesiątki tysięcy kryteriów określania grupy docelowej. Obejmują one cechy demograficzne (płeć, wiek), lokalizację (z dokładnością do niewielkich obszarów i miejscowości), wydarzenia z życia (urodzenie dziecka, zmiana pracy, podróże, przeprowadzki itd.), zainteresowania (przypisywane użytkownikom na podstawie ich aktywności na Facebooku i innych stronach w sieci, a obejmujące kilkadziesiąt tysięcy różnych tematów) oraz zachowania (wykorzystywane urządzenia, oprogramowanie itp.). Dodatkowo reklamodawcy mogą tworzyć własne, niestandardowe grupy odbiorców (*custom audience*), na przykład składające się z osób odwiedzających stronę internetową, gdzie w kodzie reklamodawca zostawił tzw. pixel, lub osób, które zapisały się na newsletter lub jakieś wydarzenie. Kolejną możliwością określania grupy docelowej, jaką daje system reklamowy Meta, jest kierowanie przekazu do tzw. podobnych odbiorców (*lookalike audience*). Oznacza to, że dla dowolnej niestandardowej grupy odbiorców można dotrzeć do osób o podobnej charakterystyce.

Pierwsze przykłady przenoszenia do Polski doświadczeń z amerykańskiej kampanii wyborczej z 2016 roku zaobserwowaliśmy w trakcie kampanii samorządowej w 2018 roku. Jak wspomnieliśmy, w Stanach Zjednoczonych reklamy internetowe były wykorzystane nie tylko do tego, by mobilizować własnych wyborców, ale również po to, aby zniechęcać do udziału w głosowaniu potencjalnych zwolenników przeciwnika. Tego typu praktyki były najwyraźniej widoczne w rywalizacji o fotel prezydenta Warszawy.

#### **Prowadzenie kampanii w Internecie na przykładzie wybranych stron w serwisie Facebook**

Na kilka miesięcy przed wyborami 2018 powstały strony na Facebooku, które miały na celu wyśmiewanie kontrkandydatów – „Trzaskowski jak Komorowski” oraz „Jaki jest Jaki”. Obie strony już nie istnieją, jednak jest wysoce prawdopodobne, że zostały założone i były prowadzone przez osoby związane ze sztabami wyborczymi obu głównych kandydatów.

Oba wspomniane tu profile, oprócz komunikacji organicznej, emitowały reklamy, których celem było zwiększanie zasięgów. Cel stojący za tymi działaniami dobrze widać na przykładzie jednej z reklam profilu „Trzaskowski jak Komorowski”. Post wyśmiewający Rafała Trzaskowskiego skierowany był do użytkowników w wieku 18 i więcej lat, mieszkających w Warszawie i okolicach, którzy są zainteresowani „Gazetą Wyborczą”. Dodanie do targetowania zainteresowania „Gazetą Wyborczą” służy dotarciu do osób, które są aktywne politycznie, są znacznie częściej wyborcami Platformy Obywatelskiej, ale jednocześnie mogą być wobec tej partii krytyczne, co oznacza, że przynajmniej część z nich można zniechęcić do udziału w głosowaniu.



Tego typu kampania negatywna, prowadzona przez podmioty, które nie identyfikują się z oficjalną kampanią wyborczą, mogą być bardzo problematyczne, zarówno ze względu na brak kontroli i przejrzystości, ale również na omijanie przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej.

Na szczęście tego typu działania nie zdążyły się w Polsce upowszechnić, bo niedługo później, na początku 2019 roku, w odpowiedzi na skandale wokół wyborów w USA, Facebook wprowadził konieczność rejestrowania i specjalnego oznaczania reklam politycznych, a także udostępnił możliwości ich przeglądania i analizowania poprzez tzw. bibliotekę reklam<sup>13</sup>. Działanie to mogło spowodować, że w kolejnych kampaniach praktycznie nie obserwowaliśmy tego typu praktyk i nieoficjalnych działań reklamowych wymierzonych w przeciwników politycznych<sup>14</sup>. Sama konieczność oznaczania reklam politycznych też może mieć pewne znaczenie. Badania pokazują, że świadomość tego, iż dany post jest reklamą polityczną, budzi większy sceptycyzm użytkowników. Są oni bardziej świadomi perswazyjności treści i mniej skłonni do reagowania na nie oraz do ich udostępniania<sup>15</sup>. Stan ten poprawi również, ale dopiero od wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku, rozporządzenie Komisji i Rady Europejskiej w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej<sup>16</sup>.

Wprowadzenie przejrzystości reklam politycznych nie oznacza, że niemożliwe są praktyki targetowania wąskich grup odbiorców z dostosowanym do danej grupy przekazem, jednak natężenie takich działań jest niewielkie. Analizy, jakie współprowadziliśmy, pokazały, że w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku Facebook zidentyfikował 17 673 reklam emitowanych przez partie polityczne i kandydatów, o łącznej wartości 4 153 850 złotych<sup>17</sup>.

13 <https://www.facebook.com/ads/library>. CZY TAKI ZAPIS?

14 *Kto (naprawdę) Cię namierzy? Facebook w polskiej kampanii wyborczej*, <https://panoptykon.org/ktocienamierzyl-raport>.

15 S. Kruikeimeier, M. Sezgin, S.C. Boerman, *Political Microtargeting: Relationship Between Personalized Advertising on Facebook and Voters' Responses*, „Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking” 2016, nr 19(6), s. 367–372, <https://doi.org/10.1089/cyber.2015.0652>.

16 *Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*, COM/2021/731 final, 25 listopada 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0731>.

17 *Kto (naprawdę) Cię namierzy? Facebook w polskiej kampanii wyborczej*, <https://panoptykon.org/ktocienamierzyl-raport>.

W odróżnieniu od wielu krajów, polska kampania wyborcza jest bardzo rozdrobniona. Główne komitety wyborcze opublikowały po kilkaset reklam<sup>18</sup>. Najwięcej Koalicja Obywatelska (498) i Prawo i Sprawiedliwość (282). Nie są to duże liczby, które mogłyby świadczyć o dużej skali dostosowywania przekazu do konkretnych odbiorców. Większość reklam była emitowana przez samych kandydatów i ich komitety, ale i tu rekordzista (Michał Jaros) miał tylko niespełna 520 reklam. Dwóch kandydatów miało około dwustu reklam, a kolejnych dziesięciu między 100 a 150 reklam.

Dostosowanie treści reklam do konkretnych grup odbiorców ma w Polsce niewielką skalę i brakuje praktyk, które można byłoby uznać za problematyczne. Jak piszą autorzy raportu *Kto Cię namierzył?*: „Nie spotkaliśmy się z wykorzystywaniem wrażliwych kryteriów do promowania dezinformacji, antagonizujących treści czy komunikatów niezwiązanych tematycznie z wybranymi zainteresowaniami”.

Możliwości, jakie daje reklama internetowa, w szczególności publikowana w serwisach społecznościowych, jest więc wykorzystywana w Polsce w stosunkowo niewielkiej skali. Taki stan rzeczy wynika z kilku czynników. Rosnąca od 2019 roku przejrzystość reklam politycznych jest tylko jednym z nich. Drugim są znacznie mniejsze budżety przeznaczane na kampanie wyborcze, co powoduje, że przestrzeń dla zaawansowanej analityki i eksperymentowania, a przede wszystkim dla płatnej komunikacji jest znacznie mniejsza niż w Stanach Zjednoczonych. Pewne znaczenie ma również to, że w Europie są dużo mniejsze możliwości gromadzenia i wykorzystywania danych. Ochrona danych osobowych sprawia, że mikrotargetowanie jest mniejszym wyzwaniem niż w USA<sup>19</sup>.

Przedstawione tu aspekty i specyfika wykorzystania reklamy politycznej w Polsce nie oznaczają, że z tą sferą nie ma żadnych problemów. Kluczowe trudności związane są z finansowaniem reklam. Co prawda zarówno Facebook, jak i Google ujawniają skalę wydatków ponoszonych przez poszczególne komitety i kandydatów na reklamy wyborcze, jednak specyfika sprawozdawczości finansów wyborczych powoduje, że nie sposób sprawdzić tego, czy faktycznie wszystkie te wydatki są prawidłowo rozliczane w kampanii. Do tej kwestii wrócimy w dalszej części opracowania.

## Komunikacja organiczna, czyli każdy może wszystko

Jak już wspomnieliśmy, kampanie polityczne prowadzone w Polsce i Europie różnią się od tych w Stanach Zjednoczonych. Limity wydatków i ograniczenia w finansowaniu partii i kampanii wyborczych skutkują przyjmowaniem innych strategii. Dlatego też komunikacja organiczna ma dla polityków istotnie większe znaczenie. Podtrzymywanie bezpośredniej komunikacji z użytkownikami i budowanie możliwe jak największych zasięgów jest ważne, ponieważ potencjalnie pozwala na dotarcie do znacznych grup odbiorców stosunkowo niskim kosztem.

Facebookowe strony Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości na początku czerwca 2023 roku mają odpowiednio 346 i 380 tysięcy obserwujących. Jeszcze więcej, bo ponad 620 tysięcy, miał profil Konfederacji, usunięty przez Facebooka 5 stycznia 2022 roku za naruszanie regulaminu serwisu. Jednak liczba fanów nie przekłada się bezpośrednio na to, do ilu osób docierają treści publikowane przez daną stronę. Na ogół jest to niewielki procent obserwujących, ale treści, które są chętnie udostępniane dalej przez użytkowników, mają potencjał dotarcia nawet do milionów osób. Przypomnijmy:

18 Jako reklamę traktujemy tu konkretny przekaz reklamowy adresowany do określonej grupy docelowej. Oznacza to, że puszczenie tego samego przekazu do inaczej zdefiniowanej grupy docelowej jest już traktowane jako nowa reklama.

19 O. Papakyriakopoulos, S. Hegelich, M. Shahrezayee, J.C.M. Serrano, *Social media and microtargeting: Political data processing and the consequences for Germany*, „Big Data & Society” 2018, nr 5(2), s. 1–15, <https://doi.org/10.1177/2053951718811844>.

w okresie kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku główne partie publikowały po kilka postów dziennie. Wpisy te generowały dziennie od kilku do kilkunastu tysięcy reakcji użytkowników, a w przypadku większych partii na ogół po kilkadziesiąt tysięcy. Świadczy to o szerokim dotarciu, co dodatkowo potwierdza liczba udostępnień.

Przytoczone wyżej liczby dotyczą wyłącznie głównych profili partii na Facebooku, tymczasem własne strony i kanały komunikacji w mediach społecznościowych mają także oddziały regionalne i spora część samych polityków. Większość z nich jest stosunkowo niewielka, jednak strony kluczowych polityków są na ogół bardziej popularne i mają setki tysięcy fanów. W maju 2023 najwięcej obserwujących miał Szymon Hołownia (1,03 miliona), Andrzej Duda miał 815 tysięcy, Rafał Trzaskowski 750 tysięcy, a Donald Tusk pół miliona. Już samo to daje znaczące możliwości docierania do wyborców.

Z perspektywy zasad prowadzenia kampanii wyborczych bardziej istotne jest jednak co innego. Ogromne liczby udostępnień postów polityków i partii świadczą o znaczącym zaangażowaniu użytkowników w propagację treści politycznych. Tylko w pierwszych pięciu miesiącach 2023 roku posty Donalda Tuska na Facebooku udostępniane były 106 tysięcy razy. Nieco rzadziej udostępniane były publikacje Sławomira Mentzena (81 tysięcy), a w dalszej kolejności Mateusza Morawieckiego (67 tysięcy) i Rafała Trzaskowskiego (64 tysiące). W kampanii wyborczej liczby te mogą być jeszcze większe.

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że strony, które publikują w mediach społecznościowych treści dotyczące polityki i wyborów, to nie tylko profile partii, kandydatów i mediów, ale przede wszystkim są to tysiące stron poświęconych innym tematom oraz miliony samych użytkowników.

Dlatego dziesiątki czy nawet setki tysięcy udostępnień postów partii politycznych, o których pisaliśmy wyżej, to tylko wierzchołek góry lodowej zaangażowania użytkowników w agitację wyborczą. Użytkownicy udostępniają także treści z innych stron i tworzą własne.

Zaangażowanie to jest większe, kiedy więcej się dzieje. Widać to również w danych Eurostatu, których wyniki z 2022 roku przytaczaliśmy wyżej. Okazuje się, że w 2019, kiedy odbywały się dwie kampanie wyborcze, w aktywności polityczne angażowało się aż 18% internautów. Dane systemu reklamowego Facebooka dotyczące wielkości populacji osób o różnych zainteresowaniach pokazywały, że dwoma głównymi partiami politycznymi w Polsce interesowało się w okresach niewyborczych po około 3 milionów użytkowników miesięcznie, a w gorących politycznie okresach liczby te dochodziły do 5 milionów osób, a nawet przekraczały te progi. Ta druga liczba pokazuje skalę i znaczenie zaangażowania wolontariuszy, aktywistów i zwykłych wyborców, która nie jest ujmowana w kampanii. I choć łącznie aktywności tak dużej grupy osób mają znaczenie polityczne, to jednak agitacja ze strony pojedynczych użytkowników, bez wsparcia i udostępnień ze strony innych ma niewielką skalę i rzadko kiedy dociera do więcej niż kilkuset osób. Pod tym względem nie różni się znacząco od agitacji, jaką te same osoby mogłyby robić poza siecią.

Inaczej ma się sprawa w przypadku stron na Facebooku i niektórych innych kanałów w innych mediach społecznościowych. W przeciwieństwie do kont zwykłych użytkowników Facebooka nie mają one limitu znajomych, mogą być obserwowane przez znacznie większe grupy osób, dzięki czemu osiągają czasem bardzo duże zasięgi. Podmioty te potrafią mieć bardzo duże zasięgi, czasem znacznie większe niż same partie polityczne. Przykładowo strona SokzBuraka na Facebooku ma ponad milion obserwujących. Niektóre strony są tworzone przy jakichś okazjach, które sprzyjają szybkiemu pozyskaniu licznego grona odbiorców, inne są systematycznie budowane przez długi czas. Przykładem z tej pierwszej grupy może być założona w maju 2014 roku strona Szacunek dla licealistki, która nie przyjęła



kwiatów od Donalda Tuska. W krótkim czasie zgromadziła ona kilkadziesiąt tysięcy polubień i mimo że mało kto pamięta o samym wydarzeniu, które do tego doprowadziło, to strona ma nadal prawie 50 tysięcy fanów i regularnie postuje treści polityczne. Podobny problem dotyczy grup na Facebooku. Działania te odbywają się poza jakąkolwiek kontrolą organów wyborczych i bez możliwości śledzenia realnych kosztów ponoszonych przez partie. Co więcej, tego typu podmioty znacznie częściej angażują się w rozprzestrzenianie nieprawdziwych informacji i dezinformację.

Rozprzestrzenianiu nieprawdziwych informacji sprzyja polityka platform internetowych. Facebook, ale też Twitter, YouTube czy TikTok nie zabraniają prowadzenia kont i stron w sposób anonimowy dla ich odbiorców. W konsekwencji często nie wiemy, kto administruje stronami, które mają setki tysięcy obserwujących, i kto odpowiada za treści, jakie one propagują. Wprawdzie istnieją mechanizmy zgłaszania nieprawdziwych czy szkodliwych treści, to jednak rzadko są one usuwane, a jeśli już, zajmuje to wiele czasu.

## **W Internecie kampania wyborcza nigdy się nie kończy, a państwowa kasa nie ma dna**

Osobną kwestią, na jaką warto zwrócić uwagę, jest to, że działania polityczne w Internecie praktycznie nigdy się nie kończą. Bez zbytej przesady można powiedzieć, że kampania wyborcza trwa cały czas. Politycy i partie polityczne prowadzą swoje akcje informacyjne i starają się zwiększać zasięgi. Systematycznie rośnie liczba osób obserwujących ich konta, a zaangażowanie użytkowników utrzymuje się na wysokim poziomie. Przykładowo w okresie styczeń 2021 – czerwiec 2022 liczba użytkowników reagujących na treści publikowane na Facebooku przez Prawo i Sprawiedliwość praktycznie nie schodziła poniżej 10 tysięcy dziennie. W przypadku Platformy Obywatelskiej prawie każdego dnia takich osób było przynajmniej 20 tysięcy. Przeciętne wartości zaangażowanych użytkowników w tym okresie to odpowiednio prawie 16 i 35 tysięcy. Co interesujące, w 2023 aktywność użytkowników jest na nieco niższym poziomie, w przypadku PiS jest to przeciętnie 13 tysięcy osób dziennie, a dla PO przeciętnie około 20 tysięcy, a w najlepszych dniach ponad 3 razy więcej.

Poza okresem kampanii wyborczych prowadzona jest nie tylko komunikacja organiczna, ale emitowane są również reklamy opłacane przez polityków i partie. Można się temu przyjrzeć, przeglądając raporty wspomnianej biblioteki reklam<sup>20</sup>. Przykładowo w okresie 90 dni, do 20 sierpnia 2022, Platforma Obywatelska miała 30 aktywnych reklam, na które wydano ponad 32 tysiące złotych. W tym samym okresie Prawo i Sprawiedliwość emitowało 10 reklam, a Solidarna Polska 20. Partie te wydały odpowiednio 17 i 18 tysięcy złotych. Wraz ze zbliżaniem się wyborów parlamentarnych liczby emitowanych reklam i wydatki na nie wyraźnie rosną. W okresie marzec – maj 2023 Platforma Obywatelska wydała na emisję 215 reklam aż 180 tysięcy złotych, Prawo i Sprawiedliwość zapłaciło 75 tysięcy za 25 reklam, a Suwerenna Polska 33 tysiące za 43 reklamy.

Aktywni są również politycy, szczególnie pochodzący z obozu rządzącego. W analizowanym 90-dniowym okresie 2022 roku, z profilu Mateusza Morawieckiego wyemitowano aż 155 reklam, na które wydano łącznie ponad 62 tysiące złotych. Zbigniew Ziobro miał 34 reklamy, które kosztowały prawie 22 tysiące. Kwoty po kilka, kilkanaście tysięcy złotych na reklamy wydało jeszcze wielu polityków, prawie wyłącznie związanych ze Zjednoczoną Prawicą. Nie inaczej jest w 2023 roku, w okresie marzec – maj najwięcej reklam emitował profil Mateusza Morawieckiego (135), kosztowały one ponad

<sup>20</sup> <https://www.facebook.com/ads/library/report/>.

46 tysięcy. Po kilkanaście tysięcy wydawali na reklamy politycy Suwerennej Polski: Zbigniew Ziobro, Patryk Jaki, Dariusz Matecki, a nieco mniej Beata Kempa czy Janusz Kowalski.

Aktywną działalność reklamową na Facebooku prowadzą również instytucje, w tym ministerstwa i Kancelaria Premiera. Ta ostatnia za emisję 10 reklam w lecie 2022 zapłaciła niecałe 80 tysięcy. W okresie marzec – maj 2023 ministerstwa wydały ponad 100 tysięcy złotych. Najwięcej, bo połowę tej kwoty wydało Ministerstwo Cyfryzacji, następnie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Finansów (po kilkanaście tysięcy złotych).

Im więcej pieniędzy (w tym tych przeznaczanych na promocję i komunikację z budżetów dziesiątek instytucji publicznych), tym bardziej widoczna obecność w mediach społecznościowych. Opozycja wobec konieczności dostosowania swoich działań głównie do budżetów z dotacji i subwencji nie jest w stanie nawet zbliżyć się do skali wydatków rządu na mobilizację swoich wyborców. W przygotowanie kampanii wyborczej większości parlamentarnej zaangażowane są publiczne środki i zasoby, które w rezultacie wymykają się zasadom przejrzystości finansowania kampanii wyborczej – zarówno przed jej oficjalnym rozpoczęciem, jak i w trakcie.

## Brak efektywnych mechanizmów kontroli nad kampanią wyborczą w mediach społecznościowych

Polskie przepisy wyborcze nie są dostosowane do prowadzenia kampanii wyborczej w Internecie. Nie można oczywiście wykluczyć, że racjonalny ustawodawca uznał, iż kampania w mediach społecznościowych powinna być pozbawiona kontroli i zasad przejrzystości. Nie ze względu na szczególnie przywiązanie do postulatów wolności w sieci, ale ponieważ brak kontroli nad kampanią w Internecie to większe pole dla ustawodawcy, kiedy ten przemienia się w komitet wyborczy. Specyfika Internetu i dynamiki powielania kłamstw, manipulacji i dezinformacji w kampanii wyborczej nie spotkała się z wystarczającą odpowiedzią ze strony autorów Kodeksu wyborczego.

Zanim przejdziemy do omówienia wyzwań związanych z kontrolą przebiegu kampanii wyborczej w Internecie, warto zasygnalizować również realny problem w walce z dezinformacją czy tzw. *fake newsami*. Art. 111 § 1 Kodeksu, który reguluje tzw. pozew w trybie wyborczym, ma służyć jako mechanizm szybkiego zwalczania nieprawdziwych informacji na temat kandydata, formułowanych w toku agitacji wyborczej przez konkurentów. Sąd rozpatruje sprawę w 24 godziny oraz może m.in. zakazać rozpowszechniania takiej informacji. Czy jednak można skutecznie zakazać rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w mediach społecznościowych? Wszystko wskazuje na to, że nie ma takiej możliwości. Dlatego właśnie dezinformacja i *fake newsy* stanowią jedną z coraz bardziej popularnych metod agitacji wyborczej.

Na brak, ale też i na potrzebę regulacji zakresie prowadzenia kampanii wyborczej w Internecie zwracała uwagę już w 2018 roku Państwowa Komisja Wyborcza<sup>21</sup>. Jej zdaniem:

„przepisy określające zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej zawarte w Kodeksie wyborczym, a powtórzone za wcześniej obowiązującymi ustawami, pochodzące zatem w większości sprzed kilkunastu lat, nie regulują w sposób wystarczający najnowszych form prowadzenia

21 Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie, <https://tiny.pl/wg491>.

agitacji wyborczej, w tym agitacji w Internecie i za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej”.

Profesor Michał Bernaczyk, który dokonał wykładni tej uchwały<sup>22</sup>, wskazuje na 3 zjawiska opisane przez Komisję, odnoszące się do styku regulacji wyborczych i prowadzenia kampanii w Internecie:

- „1) komitety wyborcze mogą podejmować działania zmierzające do obchodzenia przepisów o zasadach finansowania kampanii przez przyjmowanie korzyści osobistej polegającej na prowadzeniu agitacji wyborczej w Internecie,
- 2) pojęcie materiału wyborczego obejmuje wszelkie przekazy, np. na stronach internetowych wykorzystywanych przez komitety wyborcze do prowadzenia agitacji wyborczej, lecz także rozpowszechnianych w innej formie, w tym w postaci przekazów zwielokrotnianych na zlecenie komitetu przez osoby lub przez systemy zautomatyzowane,
- 3) naruszenie reguł określonych w pkt 1 i 2 sprzyja manipulowaniu opiniami wyborców, wprowadza ich w błąd i może prowadzić do niekontrolowanego wpływu różnych sił na przebieg wyborów”.

Nie dość, że – jak słusznie wskazuje PKW – regulacje nie są dostosowane do współczesności, to jeszcze, tuż przed przywołaną uchwałą, ustawodawca poluzował dotychczasowe normy. Chodzi o wykreślenie przecinka w jednym przepisie, co w konsekwencji spowodowało, że agitację wyborczą bez jakiegokolwiek kontroli mogą realizować wszyscy wyborcy, bez zgody czy nawet wiedzy komitetu wyborczego. Ta, drobna z pozoru, zmiana w art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego spowodowała, że każdy „internauta” może bez przeszkód prowadzić agitację wyborczą, nie oznaczając przy tym, iż jest np. finansowany przez komitet wyborczy. Może on oczywiście agitować za darmo lub sam tę działalność finansować, ale też może funkcjonować np. w ramach realizacji szeroko pojętych prac biurowych na rzecz komitetu.

Jak pisze dr Tomasz Gąsior:

„nieuprawnione i nieprawdziwe byłoby także stwierdzenie, że te (...) [wcześniejsze – przyp. KI] regulacje zapewniały pełną jawność finansowania partii politycznych czy kampanii wyborczych, że w pełni uniemożliwiały obchodzenie obowiązujących przepisów (...), że stanowiłyby lekarstwo na działania o charakterze agitacyjnym coraz szerzej prowadzone, także w sieci, nie tylko przez komitety wyborcze (...). Wydaje się jednak, że dawały one zdecydowanie większe możliwości działania organom wyborczym zajmującym się kontrolą finansowania partii i kampanii oraz organom ścigania i jednak utrudniały podejmowanie samowolnych działań o charakterze agitacyjnym przez wyborców, często przy cichym (...) przyzwoleniu komitetów wyborczych, oraz stwarzały szansę organom ścigania na przeciwdziałanie tego typu aktywnościom”<sup>23</sup>.

Warto jednak z drugiej strony zauważyć, że kontrola działań podejmowanych przez setki, często anonimowych, osób jest skomplikowana i w praktyce niemożliwa lub rodziła konieczność zwiększenia inwigilacji ruchu w mediach społecznościowych przez odpowiednie organy, co też nie byłoby zjawiskiem pożądanym. Wydaje się, że rozsądnym i koniecznym postulatem byłoby natomiast objęcie kontrolą działań podejmowanych przez kanały mające zasięgi porównywalne z mediami.

22 M. Bernaczyk, *Polski kodeks wyborczy wobec manipulacji i innych form propagandy obliczeniowej*, w: *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego: ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk i in., Toruń 2020.

23 T. Gąsior, *Możliwość kontroli finansowania kampanii wyborczej i działalności promocyjnej partii w dobie nowych technologii na podstawie regulacji Kodeksu wyborczego i ustawy o partiach politycznych*, w: *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego*, dz. cyt.

Jak pokazujemy w innych częściach naszego opracowania, w konsekwencji braku odpowiednich regulacji agitacja wyborcza w mediach społecznościowych odbywa się w sposób wręcz masowy, a jej zasięg jest co najwyżej przedmiotem zainteresowania ekspertów i naukowców, a nie instytucji powołanych do stania na straży przebiegu kampanii.

## Ograniczona przejrzystość finansowania

W konsekwencji nie można mówić o przejrzystości finansowania kampanii wyborczej w Internecie, a na pewno jej pełnego wymiaru, czyli również opisywanego w niniejszym opracowaniu ruchu organicznego. Warto zwrócić przy tej okazji uwagę na jeszcze jedną trudność zasygnalizowaną we fragmencie dotyczącym kontroli wyborów w mediach społecznościowych, a mianowicie obrazu wykorzystywania mediów społecznościowych w kampanii wyborczej, który wyłania się z dokumentów finansowych przekazywanych do Państwowej Komisji Wyborczej, wraz ze sprawozdaniem z wydatków poczynionych w trakcie kampanii. Niezmiernie rzadko figurują tam faktury i rachunki bezpośrednio uzyskane od platform. Przewagą tego typu dokumentów jest to, że można na ich podstawie zobaczyć pełen obraz tego, co komitety wyborcze faktycznie zamówiły: oprócz wydanej kwoty są również informacje na temat szczegółów parametrów użytych do targetowania i czas wyświetlania reklamy.

W przeważającej liczbie przypadków obraz finansowania kampanii w Internecie jest jednak zaciemniony. Stałą praktyką jest zatrudnianie firm marketingowych i w ramach większego zlecenia to one wytwarzają materiały wyborcze i publikują je na swoich portalach. Osoby kontrolujące wydatki komitetów mogą tylko stwierdzić, że część kwoty widniejącej w umowie została przekazana bezpośrednio na publikację reklamy, ale bez wskazania dokładnej wartości.

Na fali krytyki, jaka spadła na media społecznościowe po ujawnieniu ich roli (często zbyt przecenianej) w wyborach w USA w 2016 roku czy w Referendum Brexitowym, niektóre państwa, w tym kraje Unii Europejskiej, zaczęły głośniejsze domagać się zwiększenia przejrzystości reklamy politycznej w sieci – nie tylko tej bezpośrednio dotyczącej kampanii.

W odpowiedzi na ten problem Komisja Europejska opracowała Kodeks dobrych praktyk<sup>24</sup>, stanowiący element realizacji pomysłu Komisji na samoregulację sektora usług internetowych w kontekście zagrożeń związanych z dezinformacją i brakiem przejrzystości reklamy politycznej.

Wśród wielu innych postulatów dotyczących ochrony użytkowników platform internetowych znalazły się i te, bezpośrednio odnoszące się do reklam politycznych. Sygnatariusze Kodeksu, wśród których znalazły się największe platformy internetowe, zobowiązali się m.in.

„wszystkie reklamy powinny wyraźnie odróżniać się od treści publicystycznych, w tym wiadomości, niezależnie od ich formy i nośnika. Gdy reklama pojawia się na nośniku zawierającym wiadomości lub materiały publicystyczne, musi być przedstawiona w taki sposób, aby była łatwo rozpoznawalna jako płatny komunikat lub oznaczona jako taki”.

Ponadto, „sygnatariusze zobowiązują się do umożliwienia publicznego ujawnienia reklam politycznych (...), co mogłoby obejmować rzeczywistą tożsamość sponsora i wydane kwoty”. W treści Kodeksu

<sup>24</sup> *Kodeks dobrych praktyk o zwalczaniu dezinformacji*, dostęp: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=59120](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59120) oraz zaktualizowany *Kodeks postępowanie w zakresie dezinformacji* w wersji z czerwca 2022, dostęp: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/code-practice-disinformation>.

pojawia się również definicja reklamy politycznej. Będzie to: „reklama zachęcająca lub zniechęcająca do wyboru kandydata lub głosowania w określony sposób w referendach w ramach wyborów krajowych i europejskich”.

Doświadczenia płynące z analizy „biblioteki reklam”, gdzie opisane są te informacje, wydają się raczej budujące. Inną rzeczą jest, że przy braku możliwości rzetelnego porównania danych z biblioteki z danymi przekazanymi do Państwowej Komisji Wyborczej faktyczna kontrola wydatków na reklamę polityczną jest iluzoryczna. W dalszym ciągu nierozstrzygnięta pozostaje kwestia targetowania, a Komisja Europejska doszła do wniosku, że samoregulację powinny zastąpić przepisy europejskie, wdrażane następnie w krajach członkowskich.

## **Kampanie profrekwencyjne, czyli ukryta agitacja wyborcza**

Na większą uwagę zasługują również kampanie profrekwencyjne. Nie ulega wątpliwości, że budowanie świadomości i zaangażowania w sprawy publiczne, w tym zachęcanie do udziału w wyborach, jest istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Z drugiej strony, jak pokazaliśmy wcześniej, duża część kampanii wyborczej polega na selektywnej mobilizacji własnych grup wyborców, istnieje więc ryzyko, że również kampanie profrekwencyjne będą elementem takiej selektywnej mobilizacji.

Faktycznie, analizując płatne działania profrekwencyjne na Facebooku i Instagramie w trakcie kampanii wyborczych w 2019 roku (do Parlamentu Europejskiego i krajowego), widzimy, że częstotliwość, z jaką z tego typu aktywnością stykają się osoby z różnych grup społeczno-demograficznych, jest bardzo zróżnicowana.

Znacznie częściej odbiorcami reklam profrekwencyjnych są kobiety, częściej też ludzie młodzi. Szczególnie duża rozbieżność dotyczy płci. Kobiety z grupy wiekowej 18–24 lat miały ponad dwukrotnie większą szansę na zetknięcie się z reklamami zachęcającymi do udziału w wyborach. Ale same różnice związane z wiekiem też są duże. W konsekwencji kobiety z najmłodszej grupy wiekowej miały kontakt z takimi reklamami prawie 10 razy częściej niż mężczyźni w wieku 35–44 lat.

Tego typu rozbieżności są efektem zarówno tego, w jaki sposób reklamodawcy określają grupę docelową dla swoich reklam, jak i algorytmu Facebooka, bo to on decyduje, komu z użytkowników z grupy docelowej tę reklamę wyświetlić.

Można argumentować, że działania profrekwencyjne, szczególnie te kierowane do najmłodszych obywateli, którzy wcześniej nie mieli jeszcze okazji głosować, są potrzebne. Jednak takie oddziaływanie nie pozostaje bez wpływu na wynik wyborów. Rozkład poparcia dla partii politycznych w różnych grupach społeczno-demograficznych jest zróżnicowany, więc mobilizacja wybranych grup może sprzyjać konkretnym podmiotom bardziej niż innym. Taka selektywna mobilizacja może mieć też miejsce poza Internetem. To, w jakich mediach prowadzone są kampanie profrekwencyjne, będzie przekładało się na to, które elektoraty będą bardziej mobilizowane.

To, że kampanie profrekwencyjne nie są obojętne i że należałoby je traktować jako rodzaj agitacji politycznej, może być dobrze zilustrowane na poniższym przykładzie.

### Przykład kampanii rzekomo profrekwencyjnej

Reklama emitowana na Facebooku z profilu JakGłosować w trakcie kampanii parlamentarnej 2019 kierowana była do „studiujących” „kobiet” w wieku 18–25 lat, mieszkających z „daleka od miasta rodzinnego”. Nie ograniczała się ona jednak do informowania o możliwości głosowania poza miejscem zameldowania. Zawierała także apel do studentek: „nie pozwól, by stare dziadki wybrały ci przyszłość”, opatrzony portretami ojca Tadeusza Rydzyka, Jarosława Kaczyńskiego i arcybiskupa Marka Jędraszewskiego.

The screenshot shows a Facebook post from 'JakGłosować' (Sponsored, paid for by Tomasz Szynalski). The ad text includes: 'Udostępnij – później będzie za późno!', 'Większość studentów zamieszkujących nie wie, jak zagłosować w mieście, gdzie studują. Teraz można się zapisać przez Internet. Prosta instrukcja -- JakGlosowac.org', and 'Zarejestruj się teraz – nie odkładaj na później!'. The ad image features three portraits of men and the text: 'NIE POZWÓL, BY STARE DZIADKI WYBRAŁY CI PRZYSZŁOŚĆ.' and 'MOŻESZ GŁOSOWAĆ TAM, GDZIE STUDIujesz. ZAPISZ SIĘ ONLINE. JAKGLOSOWAC.ORG'. The analytics panel on the right shows: 'Nieaktywna' (30 wrz 2019 – 5 paź 2019), '50 tys. – 100 tys. Wyświetlenia', '500 zł – 999 zł Wydana kwota (PLN)', and a bar chart for 'Kto zobaczył tę reklamę' showing 94% for '18-24' (Kobiety) and 6% for '25-34' (Brak danych). The location 'Masovian Voivodeship' is shown with 14% of views.

Reklama ta była emitowana w okresie 30 września – 5 października, a więc na nieco ponad tydzień przed wyborami. Wydano na nią pomiędzy 500 a 1000 złotych i zobaczyło ją kilkadziesiąt tysięcy osób. Ten przykład dobrze pokazuje, że kampanie profrekwencyjne mogą być narzędziem selektywnej mobilizacji. Jednocześnie takie działania sytuują się poza kontrolą wydatków na kampanię wyborczą.

### Perspektywa zmian

Należy aktywnie obserwować prace nad tworzeniem oraz procesem wdrażania przepisów na poziomie Unii Europejskiej. W ślad za planami dotyczącymi regulacji funkcjonowania platform internetowych, zasygnalizowanymi już w przemówieniu inauguracyjnym kadencję Ursuli von der Leyen<sup>25</sup>, Komisja przedstawiła pakiet rozwiązań w postaci dwóch projektów rozporządzeń: aktu o usługach

25 U. van Leyen, *Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024) – „Unia, która mierzy wyżej: Mój program dla Europy” 16 lipca 2019*, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1.0022.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1).

cyfrowych (Digital Services Act)<sup>26</sup> oraz aktu o rynkach cyfrowych (Digital Market Act)<sup>27</sup>. Pod koniec 2021 roku zaprezentowany został, wspomniany już wyżej, projekt aktu w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej. Dwa pierwsze rozporządzenia zostały już przyjęte i warto zasygnalizować, że choć bezpośrednio nie odnoszą się do kwestii kampanii wyborczej czy reklamy politycznej, mogą mieć wpływ na przebieg agitacji wyborczej.

Wśród najważniejszych propozycji dotyczących reklamy w mediach społecznościowych, a więc również reklamy o charakterze politycznym, wymienić należy przede wszystkim opisany w akcie o usługach cyfrowych zakaz wykorzystywania danych niepełnoletnich użytkowników oraz danych wrażliwych (np. stan zdrowia) do targetowania przekazu reklamowego<sup>28</sup>. Duże platformy zostaną również zobowiązane do publikacji bibliotek reklam – czyli repozytorium wszystkich reklam wyświetlanych użytkownikom, a sami użytkownicy zobaczą przy konkretnej, wyświetlającej się im reklamie informację o tym, kto ją wykupił i dlaczego dany użytkownik ją widzi.

Większe zmiany w zakresie agitacji wyborczej w Internecie przynieść może akt odnoszący się do przejrzystości i targetowania reklamy politycznej. Projekt aktu proponuje następującą definicję działalności w zakresie reklamy politycznej: jest to przygotowanie, zamieszczanie, promowanie, publikacja lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu:

- przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz, chyba że ma on charakter czysto prywatny lub czysto handlowy; lub
- który może mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum, proces ustawodawczy lub regulacyjny lub sposób głosowania.

W ślad za tak szeroką definicją podąża równie szeroki zakres podmiotów, które mają być uznane za ów „podmiot polityczny”. Są to m.in.: partia polityczna, urzędnicy zajmujący wybieralne bądź niewyberalne stanowiska czy kandydaci do pełnienia funkcji publicznych. Należy zwrócić uwagę, że przy takiej konstrukcji definicji reklamy politycznej nie tylko wymienione wyżej podmioty polityczne będą objęte regulacją. Może też dotyczyć ona np. organizacji pozarządowych, które promują przekaz mogący mieć wpływ na wynik wyborów lub referendum i procesy regulacyjne. Ciekawym kontekstem wydaje się – w przypadku przyjęcia planowanych przepisów – objęcie definicją reklamy politycznej kampanii profrekwencyjnych. Zwiększona (lub zmniejszona) frekwencja w określonych grupach społecznych może mieć wpływ na wynik wyborów. Jest to pojęcie wykraczające poza polską definicję agitacji wyborczej, która ma na celu przekonanie do „głosowania w określony sposób”. W konsekwencji, o ile na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego kampania profrekwencyjna nie będzie uznawana za przejaw agitacji wyborczej, to będzie jednocześnie wiązała się z działalnością w zakresie reklamy politycznej.

To same podmioty i osoby zamieszczające reklamę mają ocenić, czy jest to reklama polityczna w rozumieniu projektu. Platformy mają ustanowić mechanizmy pozwalające użytkownikom na zasygnalizowanie, kiedy ktoś np. niepoprawnie uznał, że publikowany przez niego przekaz nie nosi znamion

<sup>26</sup> Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE (COM(2020)0825 – C9-0418/2020 – 2020/0361(COD)).

<sup>27</sup> Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych) (COM(2020)0842 – C9-0419/2020 – 2020/0374(COD)).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej, 25 listopada 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0731&from=SV>.

agitacji. Rozwiązania te są więc bardzo zbliżone do tego, co już jakiś czas temu wdrożyła Meta. Jeśli chodzi o targetowanie, projekt powtarza w części propozycje zawarte w akcie o usługach cyfrowych – ograniczenie targetowania użytkowników z wykorzystaniem ich danych wrażliwych, np. pochodzenie, wyznanie lub stan zdrowia. Zwrócić jednak należy uwagę, że

„problemem pozostanie jednak możliwość wykorzystywania danych o osobach, które można pozyskać w wyniku analizy ich zainteresowań, zakupów dokonywanych w sieci czy innych interakcji (*inferred data*) i w oparciu o nie prezentowaniu reklamy konkretnym użytkownikom”<sup>29</sup>.

## Co to oznacza dla Polski? Rekomendacje zmian w prawie i praktyce działania platform

To wyznaczone organy krajowe będą zobowiązane do kontroli, czy platformy i reklamodawcy realizują obowiązki przewidziane w rozporządzeniu. Na gruncie polskiej praktyki będzie to oznaczało zapewne, że rolę tę przejmie Państwowa Komisja Wyborcza wraz z Krajowym Biurem Wyborczym. Musiałoby się to jednak wiązać ze zwiększeniem zasobów kadrowych tych instytucji. Zmiany wymagają również przepisy dotyczące sprawozdawczości finansowej. Jak pisaliśmy wyżej, sposób przekazywania sprawozdań i załączników w postaci faktur i rachunków w formie tradycyjnej, a nie elektronicznej powoduje, że trudno efektywnie kontrolować działania komitetów wyborczych w mediach społecznościowych. Bez stworzenia mechanizmów pozwalających na automatyczne i maszynowe sprawdzanie wydatków w oparciu o konkretne wskaźniki ryzyka, kontrola PKW jest jedynie iluzoryczna. Wdrożenie przepisów UE będzie zatem wymagało przygotowania całego pakietu legislacyjnego, który umożliwi realizację zamysłów unijnego prawodawcy.

Trudno sobie wyobrazić możliwość powrotu do obowiązujących przed 2018 rokiem przepisów dotyczących agitacji wyborczej. Nie da się rozsądnie kontrolować działań, jakie są podejmowane przez dziesiątki czy setki osób w Internecie. Rozluźnienie przepisów dotyczących agitacji wyborczej było likwidacją pewnego rodzaju fikcji. Jednak tak, jak działanie indywidualnych użytkowników prowadzone na niewielką skalę może nie być specjalnie problematyczne, tak błędem wydaje się pozostawianie poza kontrolą działań podejmowanych przez kanały mające zasięgi porównywalne z tradycyjnymi mediami. Dlatego właśnie musi istnieć przynajmniej efektywna kontrola wydatków na działania polityczne w mediach społecznościowych.

Platformy powinny w większym stopniu pozwalać na kontrolę działań podmiotów prowadzących komunikację polityczną i wyborczą. Nie tylko reklamową, ale również organiczną. Szczególnym problemem wydają się działania podejmowane przez podmioty (oficjalnie) niezwiązane z partiami i komitetami wyborczymi. Brak jawności osób, które administrują ich stronami i kontami w mediach społecznościowych, sprawia, że udowodnienie powiązań z komitetami jest bardzo trudne. Podobnie rzecz się ma z grupami na Facebooku: w ich przypadku brakuje także dostępnych danych, przez co nawet zautomatyzowana analiza tego, jakie treści się tam pojawiają, nie jest możliwa.

Brak poprawy w zakresie wykorzystania w kampanii wyborczej sztucznie generowanej komunikacji organicznej i farm zasięgu budzi obawy także w kontekście niewystarczającego nadzoru i braku usuwania stron, które rozprzestrzeniają nieprawdziwe informacje. Jest to problem, z którym zarówno Meta,

29 K. Izdebski, *Bardziej przejrzysta kampania wyborcza w internecie. Propozycje Komisji Europejskiej*, Warszawa 2021, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/bardziej-przejrzysta-kampania-wyborcza-w-internecie-propozycje-komisji-europejskiej](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/bardziej-przejrzysta-kampania-wyborcza-w-internecie-propozycje-komisji-europejskiej).



jak i Google (przede wszystkim YouTube) radzą sobie w bardzo ograniczonym zakresie i zdecydowanie gorzej dla języków, takich jak polski.

## Patrząc z niepokojem w przyszłość

Niestety, należy spodziewać się, że problem ten będzie się tylko pogłębiał, wraz z popularyzacją krótkich form wideo. Nowe formaty upowszechnione przez TikTok, YouTube Shorts czy Reels w przypadku Instagrama i Facebooka są wykorzystywane coraz częściej. Z TikToka korzysta już ponad 14 milionów osób w Polsce, z czego prawie 11 miliona ma zainstalowaną aplikację<sup>30</sup>. Czas spędzany na oglądaniu tych materiałów zaczyna przewyższać czas poświęcany na korzystanie z innych mediów społecznościowych. Według badania Mediapanel PBI/Gemius w kwietniu 2023 średni czas spędzany przez użytkownika na korzystaniu z aplikacji TikTok wyniósł 25 godzin. W tym samym okresie czas poświęcony na korzystanie z serwisów i aplikacji należących do Meta był o godzinę krótszy.

Krótkie materiały wideo o tematyce politycznej są już wykorzystywane na dużą skalę w kampaniach wyborczych w innych krajach<sup>31</sup> i należy się spodziewać, że podobnie będzie w Polsce. Już teraz polscy politycy mają na TikToku miliony wyświetleń wideo miesięcznie<sup>32</sup>. Najpopularniejszego Sławomira Mentzena obserwuje ponad 760 tysięcy osób<sup>33</sup>, a Donalda Tuska 250 tysięcy<sup>34</sup>.

Tymczasem analiza treści wideo jest znacznie trudniejsza niż analiza tekstu, a platformy są znacznie słabiej przygotowane do zwalczania *fake newsów* upowszechnianych w tym formacie. Dostępność technologii pozwalających na wytworzenie tzw. *deep fake-ów* – np. w postaci sprawiających wrażenie autentyczności „nagrań” polityków wypowiadających się na jakiś istotnie społecznie temat – wpłynie również na kwestie związane z postępowaniem o kłamstwo wyborcze. Sądy będą musiały lepiej przygotować się do zajmowania się podobnymi sprawami i warto rozpocząć debatę, czy już istniejące przepisy w tym zakresie w należyty sposób chronią uczciwość kampanii wyborczej i samego aktu wyboru.

30 Wyniki badania Mediapanel za kwiecień 2023, Polskie Badania Internetu, 9 maja 2023, <https://pbi.org.pl/badanie-mediapanel/wyniki-badania-mediapanel-za-kwiecien-2023>.

31 S. Czubkowska, J. Sosnowska, *TikTok, czyli jak jiggle jiggle wybiera prezydentów*, 28 czerwca 2022, <https://audycje.tokfm.pl/podcast/125045,TikTok-czyli-jak-jiggle-jiggle-wybiera-prezydentow>.

32 Por. <https://twitter.com/TikTokAnalityka/status/1642164661075296257>.

33 <https://www.tiktok.com/@slawomirmentzen>.

34 [https://www.tiktok.com/@donald\\_tusk](https://www.tiktok.com/@donald_tusk).

**Dominik Batorski** – dr hab. w dziedzinie nauk społecznych, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM) na Uniwersytecie Warszawskim. Członek Komitetu Nauk o Komunikacji Społecznej i Mediach Polskiej Akademii Nauk. Współzałożyciel i Członek Zarządu w firmie Sotrender tworzącej narzędzia analityczne dla marketingu w mediach społecznościowych. Naukowo zajmuje się badaniem zmian społecznych i gospodarczych związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych i rozwojem sztucznej inteligencji.

**Krzysztof Izdebski** – ekspert ForumIdei Fundacji im. Stefana Batorego oraz Open Spending EU Coalition. Członek Rady Programowej Archiwum Osiatyńskiego. Stypendysta Marshall Memorial, Marcin Król Fellowship i Recharge Advocacy Rights in Europe. Prawnik – specjalizuje się w dostępie do informacji publicznej, ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz wpływie technologii na demokrację. Autor publikacji z zakresu przejrzystości, technologii, administracji publicznej, korupcji oraz partycypacji społecznej.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2023  
ISBN 978-83-67750-15-8