Sprawozdanie z pracy grupy roboczej ds. e-demokracji

14-15 Marzec 2019

2019

1. **Informacje ogólne**

W dniach 14-15 marca 2019 roku w siedzibie Rady Europy w Strasburgu odbyło się drugie spotkanie grupy roboczej ds. e-demokracji – (Working Group on e-democracy GT-ED). Wzięli w nim udział reprezentanci 13 państw członkowskich, a także przedstawiciel Kongresu Władz Lokalnych   
i Regionalnych, jak również organizacji pozarządowych zrzeszonych w Radzie Europy. W ramach polskiej delegacji w obradach uczestniczyli przedstawiciele Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego w Łodzi w charakterze ekspertów. Celem spotkania było omówienie struktury raportu dot. e-democracy, a także debata w sprawie wytycznych, które zostały przygotowane przez ekspertów współpracujących z Radą Europy. Zakres obrad był bardzo szeroki.

1. **Przebieg prac grupy**

Spotkanie przebiegało zgodnie z przyjętą na początku agendą - (zob. załącznik do sprawozdania). Po przyjęciu sprawozdania z poprzedniego spotkania, głównym przedmiotem prac zebranych było omówienie I części struktury raportu dot. e-demokracji (Guidelines on e-democracy in the form of   
a toolkit) - materiałów przygotowanych przez ekspertów Rady Europy wraz z Sekretariatem. Raport będzie przedstawiał treści według następującego porządku:

ZALECENIA

Definicje i cele raportu: What is e-democracy, why do we need it and who is it for? – Czym jest   
e-demokracja, dlaczego jej potrzebujemy i dla kogo jest przeznaczona?

1. Definition and delimitation – w tej części przedstawiona zostanie definicja e-democracy po to, aby precyzyjnie określić ramy raportu. Pierwsza część obrad dotyczyła także różnic pomiędzy e-democracy oraz e-governance. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że głównym przedmiotem zainteresowania będzie kwestia relacji pomiędzy administracją/ władzą, a obywatelami   
   w postaci e-wyborów (choć w ograniczonej formie); e-petycji; e-konsultacji; e-referendów oraz innych form konsultacji. Tym samym wątek e-administracji i związanych z tym e-usług będzie ograniczony do niezbędnego minimum. Jest to bowiem zagadnienie, którego prawidłowe omówienie wymagałoby większej objętości.
2. Why e-Democracy – w tym punkcie przedstawione zostaną najważniejsze przyczyny rozwoju e-democracy. W szczególności uwaga zostanie zwrócona na kwestie: braku zaufania obywateli do administracji oraz rosnących oczekiwań społecznych w zakresie sposobu funkcjonowania administracji. Dodatkowymi aspektami będą kwestie zaangażowania społecznego, responsywności, a także zmiany formy demokracji w kierunku partycypacji i deliberacji.   
   W ramach dyskusji nad tym punktem uczestnicy zgodzili się, że istotne jest pokreślenie faktu, że rozwój e-narzędzi nie jest celem samym w sobie, ale sposobem, który służy jego osiągnięciu. Ważnym aspektem zaangażowania obywateli w proces e-demokracji jest tzw. włączanie obywateli, zwiększanie ich zaangażowania, respektowanie ich potrzeb. Uczestnicy spotkania zgodnie podkreślali, iż należy zwiększyć oraz ułatwić dostępność do nowoczesnych technologii szczególnie dla osób starszych, niepełnosprawnych oraz propagować tego typu nowoczesne rozwiązania wśród ludzi młodych - włączać młodzież w proces e- demokracji. Drugim elementem, z którym zgodzono się w ramach dyskusji była kwestia podkreślenia zagrożeń   
   i problemów, które związane są ze stosowaniem e-narzędzi. Wynikać one mogą z braku kompetencji po stronie obywateli lub urzędników, czy też preferowaniu jednej metody kosztem drugiej. Istotnymi zagadnieniami, na które zwracano uwagę były problemy związane   
   z bezpieczeństwem w sieci - aspekty dotyczące zaufania w sieci, ochrony danych osobowych, elektronicznej identyfikacji, przejrzystości, dostępu do informacji oraz ich wykorzystywania.

1. Interesariusze – w propozycji przygotowanej przez ekspertów wskazuje się na takie grupy jak: obywatele, podmioty szeroko zaliczane do społeczeństwa obywatelskiego, władze krajowe, regionalne i lokalne, organizacje europejskie, a także podmioty prywatne realizujące zadania publiczne. Propozycja ta wzbudziła długą dyskusję dotyczącą tego kogo zaliczamy do podmiotów europejskich, jak szeroko traktować społeczeństwo obywatelskie. Problematyczne są także podmioty z sektora prywatnego, które dostarczają usługi i zarządzają portalami internetowymi lub mediami społecznościowymi, gromadząc w ten sposób dane na temat użytkowników, sugerując pewne zachowania w oparciu o działania algorytmów etc. Na chwilę obecną kwestia uszczegółowienia listy interesariuszy nie ulegnie zmianie. Być może   
   w najbliższym czasie, w związku z pracami ekspertów uda się wypracować jakąś inną propozycję merytoryczną. Przedstawiciele Sekretariatu zwrócili uwagę, że Przewodniczący Rady Europy skierował do przedstawicieli Facebooka korespondencję w sprawie sposobu przestrzegania praw i wartości na straży których stoi organizacja. Tym samym, punkt ten może jeszcze ulec zmianie. W raporcie zwrócona będzie uwaga na temat zagrożeń dotyczących korzystania z narzędzi prywatnych, bezpieczeństwa danych, standardów przetwarzania.   
   W punkcie tym pominięto kwestię mediów w sposób celowy. Ich rola jest oczywiście bardzo duża w kontekście e-democracy, jednakże nad tym zagadnieniem pracuje obecnie inna grupa, więc nie ma sensu powielanie wysiłku. Wypracowany dokument zostanie zaprezentowany członkom zespołu.

Główne wymogi dotyczace e-democracy

1. Kompetencje cyfrowe i demokratyczne obywatelstwo – wdrażanie narzędzi internetowych jest wyzwaniem nie tylko technicznym, ale również dotyczącym kompetencji osób z nich korzystających. Ta część raportu zostanie poświęcona włączeniu społecznemu, podstawowym kompetencjom cyfrowym, tożsamości cyfrowej i możliwości korzystania z niej, jak również oczekiwaniom społecznym związanym z możliwością korzystania z e-narzędzi. Zagadnienie to jest związane z szeroko rozumianą problematyką społeczeństwa informacyjnego, które stanowi otoczenie społeczne dla funkcjonowania administracji publicznej. Należy także zwrócić szczególną uwagę na osoby w podeszłym wieku oraz osoby niepełnosprawne w ramach włączenia społecznego oraz ułatwiania korzystania z nowoczesnych technologii informacyjnych. Istotną grupę, w kontekście budowania społeczeństwa informacyjnego stanowią także ludzie młodzi.
2. Dostęp do informacji – uczestnicy grupy zgodzili się, że zakres tego punktu będzie obejmował: ułatwienia w dostępie do informacji publicznej, możliwość wnioskowania o dostęp do informacji drogą elektroniczną, organizację procesu dostępu do informacji. W tym punkcie istotne znaczenie będzie miała kwestia otwierania zasobów publicznych, związana z ruchem Open Public Data. Z problematyką tą związane są aktualne problemy wynikające ze sprawy Analitica i Facebook, zasobów informacyjnych, które posiada Google, a także narzędzi Smart City.
3. Legislacja dotycząca e-democracy związana z ochroną danych: podstawowe prawa i standardy ochrony danych – Punkt ten jest naturalną konsekwencją dynamicznego rozwoju e-narzędzi. Znaczenie gospodarcze, polityczne oraz społeczne gromadzonych danych powoduje, że istnieje konieczność regulacji tego zagadnienia. Wątek ten dostrzeżony został już w legislacji Unii Europejskiej. Rolą raportu będzie zwrócenie uwagi na standardy, które muszą zostać uwzględnione w regulacjach prawnych, aktywne i reaktywne wykorzystanie prawa, neutralność technologiczna w prawie, ochrona danych oraz prywatności w Internecie. Ważne w tym kontekście wydają się być odpowiedzi na pytania dotyczące wystarczalności istniejących norm i uregulowań w Europie oraz tzw. dobrych praktyk w tym zakresie. Ponadto wg. koncepcji autorów raportu, istotna jest także odpowiedź na pytanie, czy ochrona danych może przyczynić się do ograniczania a nawet zahamowania procesu rozwoju e- demokracji.

Czym jest e-demokracja?

1. Decydowanie i deliberacje – e-narzędzia umożliwiają uproszczenie procesu podejmowania decyzji przez administrację publiczną. Dotyczy to zarówno decyzji indywidualnych, jak również decydowania zbiorowego. Ta część raportu będzie dotyczyła także decydowania w ramach e-sądów i możliwości organizowania procesów deliberacyjnych. Istotnym elementem będzie problematyka przejrzystości stosowanych algorytmów. Upublicznienie sposobu zbierania   
   i przetwarzania danych oraz wykorzystania algorytmów powinno stać się standardem funkcjonowania e-demokracji. Ta część raportu będzie zawierała rekomendacje dla państw członkowskich w tym obszarze.
2. Nowe formy komunikacji politycznej – w tej części raportu, uczestnicy spotkania zgodnie przyjęli następujące zagadnienia: nowe narzędzia bezpośredniej komunikacji z obywatelami, kontekst ekonomiczny i społeczny komunikacji politycznej, zagrożenia dotyczące wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej. Wątek ten rozszerzony został przez doradcę politycznego z Rady Europy, który przedstawił swoje ostatnie spostrzeżenia w tym zakresie. Podczas obrad została przedstawiona prezentacja pt. „AI and Governmentality”. Zaprezentowano w niej nie tylko ramy teoretyczne pojęcia „sztuczna inteligencja”, ale zwrócono także uwagę na takie określenia jak representative democracy, participative democracy oraz tzw. Internet democracy. Internet democracy jest pojęciem bardzo elastycznym, dla którego bardzo istotna jest kontrola w obliczu dezinformacji oraz rozpowszechnianych fake newsów. Należy zaznaczyć, iż zagadnienia dotyczące sztucznej inteligencji wiążą się z potencjalnymi zagrożeniami i dlatego należy podchodzić do nich ze znaczną dozą ostrożności.
3. Partycypacja i konsultacje – Ta część raportu dotyczyć będzie zaangażowania obywateli poprzez wprowadzanie innowacji w sposobie funkcjonowania administracji publicznej. Polegać to będzie na przedstawieniu praktycznych aspektów/ zaleceń dotyczących organizowania procesu partycypacji, jakie znaczenie będzie miała demokracja reprezentatywna a jakie partycypacyjna. Szczególną częścią będzie przedstawienie przykładu demokracji partycypacyjnej.
4. Petycje i inicjatywy – e-narzędzia ułatwiają możliwość zgłaszania przez obywateli inicjatyw, które następnie rozpatrywane są przez organy władzy. Internet umożliwia także powszechną dostępność i transparentność zgłaszanych petycji. W związku z tym, w rozdziale tym przedstawione zostaną praktyczne aspekty stosowania e-partycypacji i e-petycji, jak zapewnić reprezentatywność oraz prowadzić ewaluację stosowania tych narzędzi. Szczególne zainteresowanie tym punktem, jak również chęć podzielenia się własnymi projektami zgłosiła Estonia.
5. E-wybory oraz e-referenda – zagadnienia te były przedmiotem dłuższej debaty pomiędzy uczestnikami grupy roboczej i stanowiły kolejne istotne jej punkty. Wynikało to z wagi tematu, jak również konieczności dokonania przeglądu Rekomendacji CM/ Rec (2017)5, co wynikało wprost z ich treści, tzn. przeglądu co dwa lata przyjętych standardów w zakresie e-wyborów. Na podstawie deklaracji członków grupy, żaden kraj nie zmienia stanowiska w tej sprawie i nie planuje podejmować działań w zakresie rozwijania narzędzi e-głosowania. W związku z tym, sekretariat w najbliższym czasie roześle do członków grupy roboczej krótką ankietę z prośbą, o przedstawienie stanowiska w tej sprawie zarówno w zakresie digitalizacji samej procedury głosowania, jak również systemów wykorzystywanych do obsługi wyborów. Członkowie grupy zgodzili się jednak, że nie będą dokonywali zmiany przyjętych standardów, a sama problematyka e-głosowania będzie w raporcie przedstawiona pobieżnie z odesłaniem do przyjętych już dokumentów.
6. Ruchy społeczne i polityczne w kontekście e-demokracji – ten punkt raportu poświęcony zostanie wykorzystaniu narzędzi internetowych do angażowania lub demotywowania ludzi do zaangażowania politycznego, w jaki sposób narzędzia internetowe zniechęcają do bezpośredniego zaangażowania i pozostawiają aktywność społeczną i polityczną na poziomie uczestniczenia wyłącznie w sferze wirtualnej.
7. E-obywatel i e-governance – to ostatnie dwa zagadnienia, które zostały zaproponowane przez ekspertów RE w strukturze raportu w tej części. Po stronie uczestników spotkania wywołały one duże wątpliwości co do treści, która powinna w nich się znaleźć. Podkreślali oni, iż termin   
   „e-citizenship” powinien zostać zgłębiony i doprecyzowany. Pytaniem otwartym pozostaje zatem czy będą to treści, które zostaną zaprezentowane w innych częściach, czy też konieczne jest ich osobne przedstawienie. W związku z powyższym ostateczne rozstrzygnięcie co do tych części zostanie podjęte po uzyskaniu informacji szczegółowych od ekspertów.

Zestaw narzędzi dotyczących e-demokracji

Druga część raportu poświęcona zostanie przedstawieniu narzędzi, jakie kraje członkowskie mogą stosować w ramach rozwijania e-democracy. Tym samym będzie miała charakter bardzo praktyczny i oparty na materiałach zgłoszonych przez uczestników grupy roboczej. Pewnym wstępem były narzędzia zaprezentowane przez Austrię, Estonię oraz Finlandię.

W pierwszym przypadku chodziło o elektronizację rejestru wyborców i możliwość zgłaszania się do rejestru za pomocą specjalnej karty umożliwiającej identyfikację – „Citizen Card”. Doświadczenia austriackie dotyczą digitalizacji specjalnie utworzonego rejestru wyborców (Unified Centalized Voter Register), który funkcjonuje od roku 2018. Pierwsze dyskusje oraz prace nad tym rozwiązaniem rozpoczęły się już na przełomie 2012/2013 roku (dzięki tzw. Democracy Bill). Dopiero w roku 2017 rozpoczęto fazę transferu danych, testowania oraz implementacji. W omawianym rozwiązaniu wykorzystuje się „Citizen Card,” która daje możliwość identyfikacji. Nowy rejestr wyborców zaczął funkcjonować w pełni w Austrii od 1 stycznia 2018 roku. Posiada on wiele atutów: m.in. poprawiła się jakość danych, możliwy jest ogólnokrajowy przegląd wydanych kart do głosowania. Istnieje możliwość dalszego usprawnienia systemu.

W Estonii w dalszym ciągu rozwijane i udoskonalane są narzędzia e-głosowania (e-voting). Estonia koncentruje się na oferowaniu tzw. e-residency poprzez cyfrowy dokument tożsamości wydawany przez rząd (a government – issued digital identity) oraz przyznawaniu statusu, który zapewnia dostęp do e- usług. E -rezydencja umożliwia przedsiębiorcom zarejestrowanie firmy z siedzibą na terenie Unii Europejskiej całkowicie online, z każdego miejsca na świecie.

W Finlandii z inicjatywy rządu stworzono platformę do prowadzenia konsultacji, która może być wykorzystywana przez każdy z resortów, ale także jednostki samorządowe - <http://www.demokratia.fi/en/home/> Portal dostarcza informacji o aktualnych wydarzeniach na poziomie lokalnym, krajowym oraz europejskim.

Z inicjatywy sekretariatu, do każdego z krajów członkowskich zostanie wysłana ankieta z prośbą o wskazanie przykładów realizowanych na poziomie rządowym i samorządowym. Powinny być one opisane zgodnie ze strukturą przygotowaną przez ekspertów, tj.: perspektywy strategicznej rozwijania e-democracy; planowania w dłuższej perspektywie, wymagań organizacyjnych, uwarunkowań technicznych, procesu zarządzania narzędziem oraz pilotażowych projektów. Podsumowaniem każdego z e-narzędzi będą wskaźniki przyjmowane do oceny ich skuteczności i działań ewaluacyjnych służących ich poprawie. Przestrzeganie tej struktury jest istotne z perspektywy ekspertów, którzy będą później odpowiedzialni za przygotowanie zestawień i komentarzy ujętych w raporcie. Członkowie sekretariatu zwracali uwagę, aby podawać także przykłady negatywnie ocenionych projektów. Są one bowiem również podstawą do wyciągnięcia wniosków i sformułowania rekomendacji. Najbardziej oczekiwane są przykłady e-narzędzi, które zostały przygotowane i wdrożone przez administrację publiczną. Wykorzystanie narzędzi komercyjnych lub będących w ramach open source, nie jest już takie ważne z powodu argumentów przytoczonych powyżej.

Dalsze prace nad przygotowaniem raportu będą polegały na: (1) przesłaniu ankiety do krajów członkowskich; (2) przygotowaniu przez ekspertów pierwszej części raportu dot. zaleceń; (3) na podstawie uzyskanych odpowiedzi od krajów członkowskich przygotowaniu zestawienia narzędzi; (4) pracy nad treścią raportu na kolejnym posiedzeniu grupy roboczej; (5) ostateczne przyjęcie raportu - na posiedzeniu plenarnym CDDG (9-11 grudnia).

1. **Rekomendacje**

Efektem ostatnich dwóch spotkań grupy roboczej e-democracy działającej w ramach CDDG Rady Europy było doprecyzowanie mandatu pracy grupy jak również określenie struktury pracy nad raportem. Obecnie prace przechodzą do kolejnej fazy, tj. zebrania materiałów od krajów członkowskich   
i opracowania ich przez ekspertów RE. W związku z powyższym proponuję rozważyć następujące działania:

1. Nawiązać współpracę z Ministerstwem Cyfryzacji w celu sprawdzenia czy w którymś   
   w obszarów problemowych określonych w raporcie podejmowano lub planuje się podjęcie działań. Być może dla ekspertów MC istotne będzie późniejsze zapoznanie się z doświadczeniami innych krajów i wykorzystanie ich w swojej praktyce działania;
2. Nawiązać współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w celu zebrania przykładów działań z obszaru e-democracy. Można tego dokonać poprzez kontakt z korporacjami samorządowymi współtworzącymi stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu   
   i Samorządu Terytorialnego lub przygotowanie ankiety elektronicznej na platformie google i rozesłanie jej do jst.