

E-demokracja. Modele funkcjonowania i możliwości wdrażania w administracji publicznej

dr Robert Gawłowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

WSTĘP

Kluczowym elementem jakości funkcjonowania demokracji jest kwestia dostępu i obiegu informacji. Jest ona bowiem podstawą informowania i ostatecznie decydowania, które przebiega w przestrzeni publicznej pomiędzy obywatelami oraz organami administracji publicznej. W ciągu ostatniej dekady, tradycyjne formy komunikowania charakterystyczne dla demokracji reprezentatywnej ulegają zasadniczym przekształceniom. Wybory, referenda, czy konsultacje społeczne organizowane w tradycyjnej formie stają się niewystarczającym narzędziem legitymizacji decyzji i polityk publicznych. Główną przyczyną tych zmian jest dynamiczny rozwój Internetu i związanych z tym technik komunikacji, które całkowicie przekształcają relację pomiędzy obywatelem i organami administracji publicznej. Najważniejsze obszary zmian przedstawiają się następująco:

- Miejsce i czas komunikacji – nowe techniki komunikacji pozwalają na prowadzenie komunikacji w dowolnym czasie i z dowolnego miejsca. Tym samym nie wymagają one szczególnych wysiłków organizacyjnych oraz promocyjnych, aby poznać opinie obywateli na określony temat;
- Dostęp do informacji – wykorzystanie narzędzi internetowych zmienia dysproporcje (asymetrię) informacji, która istniała do tej pory pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami. Nieograniczony dostęp do informacji powoduje łatwą i szybką możliwość weryfikowania i porównywania informacji/ decyzji pomiędzy np. jednostkami samorządu terytorialnego. Zakres posiadanych informacji pomiędzy stronami jest na podobnym poziomie;
- Udział w procesie decydowania i współtworzenia zadań publicznych – nieograniczony dostęp do informacji w każdym czasie i miejscu powoduje także zmianę roli obywatela w procesie decyzyjnym. Pełni on już nie tylko rolę informa-

cyjną, ale także raportującą zmiany w otoczeniu, inspirującą zmiany poprzez wskazywanie pomysłów, a także kontrolującą podejmowane decyzje. Tym samym nie są tylko odbiorcami informacji, ale sami ją tworzą i interpretują, co ma wpływ na podejmowane ostatecznie rozstrzygnięcia.

Przedstawione zmiany powodują powstanie nowych oczekiwań obywateli w stosunku do funkcjonowania państwa. Przejawia się on w chęci kontaktowania się z podmiotami administracji publicznej w taki sam sposób, jak na co dzień dokonując zakupów, korzystając z rozrywki lub komunikując się z innymi osobami. Dowodem tego mogą być wyniki badań społecznych Eurobarometru, w którym blisko połowa respondentów odpowiedziała, że nie ma poczucia wpływu na decyzje podejmowane przez polityków i wyraża chęć większego udziału w życiu publicznym. Na bazie wskazanych zmian oraz nowych oczekiwań społecznych rozpoczęto mówić o konieczności zmiany tradycyjnej demokracji w formę e-demokracji. Jak zauważył A. Khircu: „Szybkość komunikacji i jest niskie koszty (organizacyjne i finansowe) zmieniają tradycyjnie rozumianą demokrację w sposób nieodwracalny”¹. Przedrostek „e” rozumiany jest w tym przypadku jako elektroniczna lub internetowa demokracja. Tym samym na pojęcie e-demokracji składają się dwa istotne obszary. Pierwszym z nich jest komponent technologiczny dotyczący możliwości zastosowania technik informacyjnych i komunikacyjnych (ang. ICT), a drugi to komponent społeczno-polityczny dotyczący decydowania publicznego. Pierwotne pojawienie się narzędzi internetowych spowodowało wiele pytań dotyczących tego czy narzędzia internetowe przyczynią się do większej przejrzystości i odpowiedzialności władz (krajowych i lokalnych); podniosą poziom wiedzy obywateli na temat spraw

¹ A. Khircu, *E-government evaluation: towards a multidimensional framework*, *Electronic Government, An International Journal*, Vol. 5, No. 4/ 2008, s. 348.

publicznych; zwiększą partycypację publiczną. Późniejsze wdrożenia pokazały, że nie jest to takie oczywiście i jednoznaczne jak pierwotnie sądzono.

Niniejsza ekspertyza ma na celu przedstawienie podstawowych założeń koncepcji e-demokracji oraz związanych z tym szans i zagrożeń wdrożenia. Praktyczną częścią opracowania będzie wskazanie przykładowych narzędzi wdrażanych w krajach europejskich w tym obszarze.

E-DEMOKRACJA, CZYLI CO?

Coraz większa powszechność wdrażania i korzystania z narzędzi internetowych przez administrację publiczną w różnych obszarach powoduje funkcjonowanie w powszechnym obiegu wielu różnych pojęć. Dla przykładu można wskazać: e-demokrację, e-rząd, e-administrację, e-petycję, e-referenda, e-usługi. Co więcej, dynamiczny rozwój usług internetowych związany z powstawaniem aplikacji mobilnych powoduje, że przedrostek „e” zastępowany jest często „m”. Ma to oznaczać usługi realizowane za pośrednictwem smartfonów i dotyczyć kolejnej generacji e-usług. Trend ten wzmacnia fakt, że w 2018 roku blisko 2/3 populacji świata korzystało już z telefonów komórkowych. Przy czym zdecydowana większość z nich posiadała dostęp do Internetu². Uwzględniając spadające koszty wytworzenia telefonów komórkowych należy się spodziewać zwiększenia liczby posiadaczy telefonów komórkowych, a zatem pogłębiania się oczekiwaniami możliwości realizacji usług publicznych za pośrednictwem smartfonów. Poniżej znajduje się propozycja uporządkowania pojęć i wskazania obszarów rzeczywistego wykorzystania narzędzi internetowych.

W kontekście funkcjonowania współczesnego państwa Internet może być wykorzystany w dwóch obszarach. Pierwszym z nich jest zaprojektowanie i następnie wdrożenie narzędzi internetowych do realizacji zadań publicznych. W praktyce funkcjonowania administracji publicznej będzie to sprowadzało się do przeniesienia całego procesu realizacji procedury administracyjnej, łącznie z ostatecznym rozstrzygnięciem, do przestrzeni wirtualnej. Tym samym, realizacja usług publicznych będzie możliwa bez konieczności fizycznego kontaktu pomiędzy urzędnikiem (reprezentującym określony organ administracji publicznej) oraz podmiotem postępowania administracyjnego uprawniony do wszczęcia postępowania. Jako przykład takich rozwiązań można wskazać portal zbiorów publicznych – zbiorki.gov.pl – który umożliwia zarejestrowanie zbiórki, przeprowadzenie jej i następnie rozliczenie za pośrednictwem platformy internetowej. Cały proces postępowania administracyjnego można zatem porównać do usług komercyjnych (kupna-zakupu),

które dokonujemy na co dzień korzystając z Internetu. Taki sposób organizacji i realizacji zadań publicznych nazywany jest e-administracją (e-government) i nie należy go utożsamiać z procesem e-demokracji.

W kontekście analizowanego zagadnienia, e-demokrację należy rozumieć jako proces przeniesienia do przestrzeni wirtualnej działań i decyzji podejmowanych przez obywateli jako elementu realizacji praw i obowiązków obywatelskich. Mogą one przejawiać się w kwestii uczestnictwa w wyborach (oddania głosu), wzięcia udziału w procesie konsultacji społecznych lub referendach, czy też dostępu do informacji publicznej. Tym samym narzędziami wykorzystywanymi w obszarze e-demokracji są: (1) e-referenda; (2) e-konsultacje społeczne; (3) głosowanie elektroniczne w wyborach samorządowych lub krajowych; (4) otwieranie domeny publicznej poprzez systematyczne i w przyjaznej formie dla użytkowników upublicznianie informacji na temat działań szeroko rozumianego sektora publicznego. Wdrażanie narzędzi we wskazanych obszarach funkcjonowania państwa uzasadniane jest na kilka sposobów. Pierwszym i najczęściej wskazywanym argumentem jest zazwyczaj chęć zwiększenia zaangażowania obywateli w proces wyboru swoich przedstawicieli poprzez działania na rzecz podnoszenia frekwencji wyborczej. Umożliwienie głosowania w przyjazny sposób, bez konieczności wychodzenia z domu ma spowodować uproszczenie całego procesu. Druga grupa argumentów sprowadza się do chęci zwiększania transparentności działania państwa i wprowadzaniu nowych narzędzi konsultacji i kontroli społecznej. Możliwość udziału w konsultacjach i dokonywania decyzji nie tylko w okresie wyborów, ale również w okresach pomiędzy nimi, ma ostatecznie doprowadzić do zwiększenia zaufania obywateli do administracji publicznej i polityków. Coraz niższy poziom zaufania pomiędzy stronami powoduje bowiem negatywne konsekwencje w postaci braku woli współpracy, zaangażowania społecznego, czy też partycypowania w realizacji zadań publicznych. Negatywne opinie i postawy przekładają się z kolei na koszty kontroli i nadzoru, które ponosi sektor publiczny w ramach realizacji zadań publicznych, co dostrzegł już w swojej pracy R. Putnam³ analizując kwestię kapitału społecznego. Wykorzystanie narzędzi internetowych w procesie decydowania politycznego ma ostatecznie spowodować wzmocnienie instytucji demokratycznych oraz poszerzenie zakresu wykorzystania praw i obowiązków obywatelskich. Tym samym, często wskazywane jest przez zwolenników teorii komunikacyjnych oraz deliberacyjnych jako narzędzie mające pomóc w rozwiązaniu kryzysu demokracji i spadku zaangażowania społecznego. Co więcej, na bazie powsta-

² Więcej szczegółów zob. Raport *Polska.Jest.Mobi 2018*, Warszawa 2019 oraz Zenith, *Mobile Advertising Forecast 2017*, Londyn 2018.

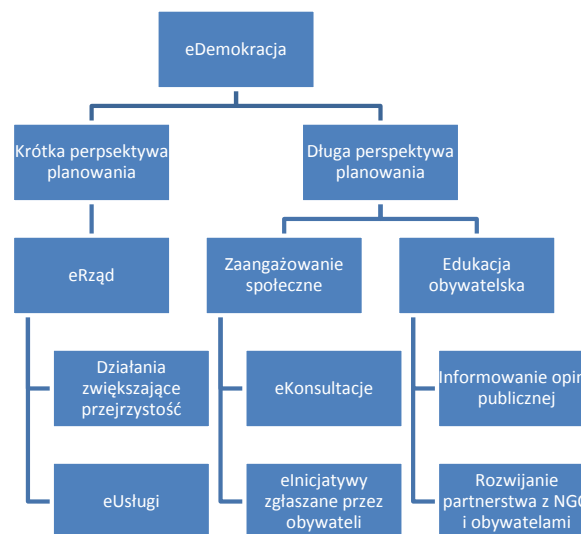
³ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.

jących możliwości bezpośredniej i powszechnej komunikacji prezentowane są nowe koncepcje demokracji. Jedną z nich jest demokracja bezpośrednia (ang. *direct democracy*), której podstawowym założeniem jest zwrócenie uwagi na pominięcie instytucji pośredniczących, które stanowiły reprezentacje obywateli, na rzecz stałego i bezpośrednio zaangażowania członków społeczeństwa⁴. Teoretycy demokracji zwracają uwagę, że dzięki wykorzystaniu narzędzi internetowych możliwy jest powrót do demokracji w jej pierwotnym, ateńskim wydaniu. Tym samym, możliwe jest prowadzenie debaty na tematy publiczne z wszystkimi członkami wspólnoty⁵. Tym samym, zwolennicy tej koncepcji zwracają uwagę na słabość tradycyjnych instytucji demokratycznych, które w obecnym otoczeniu społecznym straciły na znaczeniu i nie zapewniają wystarczającej legitymizacji podejmowanych decyzji. Pomimo wskazanych założeń, należy pamiętać, że cały czas Internet pozostaje jedynie pewnym narzędziem do wykorzystania (łatwiejszym, bardziej dostępnym, transparentnym), a nie celem samym w sobie. Tym samym e-demokracja nigdy nie zastąpi funkcjonowania tradycyjnie rozumianej demokracji, z którą związane jest prawo wyboru i bycia wybranymi, czy dostępu do informacji publicznej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka grup podmiotów, które powinny być zaangażowane w proces budowania e-demokracji. Poza szeroko rozumianą administracją publiczną, są to także: (1) przedstawiciele mediów, a w szczególności mediów elektronicznych (portali, blogów, forów dyskusyjnych) i mediów społecznościowych, którzy tworzą otoczenie i warunki debaty publicznej odbywającej się w przestrzeni wirtualnej; (2) partie polityczne i grupy interesu, które mogą wspierać proces rozwoju narzędzi komunikacji internetowej lub być ich przeciwnikami; (3) organizacje pozarządowe, a w szczególności te podmioty, które specjalizują się w zagadnieniach dotyczących Internetu, praw autorskich, bezpieczeństwa w sieci; (4) międzynarodowe (w tym międzyrządowe) organizacje, które szczególnie w okresie braku ustawodawstwa dotyczącego Internetu będą tworzyły i promowały pewne standardy komunikacji w wirtualnej przestrzeni; (5) obywatele/ wyborcy, którzy oczekiwania i potrzeby będą nadawały tym procesom dynamikę, lub powodowały brak zainteresowania tym zagadnieniem. Tak duża grupa podmiotów zaangażowanych w proces rozwoju e-demokracji powoduje, że sam proces jest bardzo dynamiczny i wielokierunkowy. Z jednej strony, zauważyć można projekty realizowane bezpośrednio przez administrację (zarówno

rządową, jak i samorządową), które mają na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Z drugiej strony, zarówno podmioty pozarządowe jak i komercyjne podejmują inicjatywy służące zwiększeniu transparentności funkcjonowania sektora publicznego, czy też tworzą platformy wymiany opinii i w ten sposób agregują głosy opinii publicznej. Nie bez znaczenia jest także zaangażowanie organizacji międzynarodowych (np. takich jak OECD, czy Rada Europy), które monitorują inicjatywy podejmowane przez kraje członkowskie i na tej podstawie wypracowują pewne standardy działania narzędzi zaliczanych do e-demokracji. Wskazana sytuacja powoduje, że uporządkowana w tradycyjnie rozumianej demokracji komunikacja, podlega częstym i dynamicznym zmianom. Inicjatywy rozszerzające zakres kontaktów pomiędzy sektorem publicznym i pozostałymi zainteresowanymi podmiotami realizowane są przez obie strony w często spontaniczny sposób.

Samo stosowanie pojęcia może jednak w praktyce okazać się mylące, dlatego w celu uporządkowania wykorzystywanych pojęć warto posłużyć się klasyfikacją zaproponowaną przez Johna Hollowaya⁶.



Wykres 1. Klasyfikacja narzędzi wykorzystywanych w ramach e-demokracji.

Źródło: <http://edemocracy.weebly.com/>

Przedstawiona typologia pozwala na uporządkowanie zastosowania narzędzi internetowych w kontekście zmiany funkcjonowania demokracji. Punktem wyjścia dla autora jest zwrócenie uwagi na kwestię perspektywy czasowej ich wdrażania i rozwijania. Dłuższa perspektywa oznacza

⁴ D. Held, *Models of Democracy*, Oxford: Blackwell 1996.

⁵ J. Myles, *Community networks and cultural intermediaries: the politics of community net development in Greater Manchester*, *Media Culture & Society* (26) 4/ 1996 oraz A. Macintosh, A. McKay-Hubbard and D. Shell, *Using Weblogs to Support Local Democracy*, *Lecture Notes in Computer Science* (3416)/ 2006.

⁶ J. Holloway, *Giving old framework a new life*, <http://edemocracy.weebly.com/>.

bowiem konieczność systematycznego i długofalowego działania, które w rezultacie doprowadzi do utrwalenia stosowanych narzędzi. Tym samym działania podjęte w tym obszarze pozwolą zwiększenie zaangażowania społecznego poprzez systematyczny dostęp do informacji na temat działań podejmowanych przez administrację publiczną, jak również umożliwią składanie wniosków i petycji przez samych obywateli. Działania dotyczące krótkiej perspektywy dotyczą inicjatyw skierowanych bezpośrednio do administracji publicznej, a dokładnie świadczonych przez nią usług. Nie są to zatem działania, które nie wpływają bezpośrednio na jakość funkcjonowania demokracji, a jedynie sposób realizacji usług publicznych.

NARZĘDZIA E-DEMORACJI

Powszechna możliwość wykorzystywania narzędzi internetowych w procesie podejmowania decyzji sprawiła, że termin e-demokracja, jest często wykorzystywany w debacie publicznej. Głównym obszarem ich wykorzystania jest obszar konsultacji i partycypacji, który oparty jest bezpośrednim udziałem obywateli w procesie podejmowania decyzji. Poniżej przedstawione zostaną przykładowe projekty realizowane w krajach europejskich, które mają na celu zobrazowanie istniejących możliwości wykorzystania narzędzi internetowych.

W celu ułatwienia obywatelom identyfikowania osób, które ich reprezentują w brytyjskim parlamencie oraz sprawdzenia ich zaangażowania w pracę stworzono portal *TheyWorkForYou* (www.theyworkforyou.com) – „Oni pracują dla Ciebie”. Pozwala on w prosty sposób (za pomocą wskazania kodu pocztowego) wyszukać osobę, która jest posłem z danego okręgu wyborczego, a także poznanie w jaki sposób realizuje on/ ona swoje obowiązki. Portal agreguje informacje na temat głosowań, inicjatyw poselskich, a także zaangażowania w prace komisji parlamentarnych. W związku z procesem wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej dołączono informację, czy dany poseł był zwolennikiem pozostania czy opuszczenia organizacji. Co więcej, na podstawie posiadanych informacji, pochodzących głównie ze stron parlamentu, prezentowana jest ocena statystyczna każdego parlamentarzysty. Pozwala ona na ocenę, czy dany poseł aktywnie realizował swoje obowiązki, czy podejmował aktywności stanowiące konieczne minimum. Utworzenie portalu było inicjatywą organizacji pozarządowych, która wcześniej uruchomiła portal *MySociety*. Jego stworzenie zostało sfinansowane z grantu *UK Citizens Online Democracy*. Obecnie finansowanie projektu zapewnia Google. Inicjatywa nie ma jasno sprecyzowanej grupy docelowej. Może z niej korzystać każda osoba, która jest zainteresowana działaniami parlamentarzystów.

E-petycje są często wykorzystywanym narzędziem w obszarze e-demokracji. Ich celem jest wykorzystanie technologii informacyjnych do umożliwienia obywatelom zgłaszania swoich postulatów, którymi powinni zająć się politycy (posłowie lub radni samorządowi). W rezultacie, obywatele mają możliwość zaangażowania się w sprawy publiczne nie tylko w czasie wyborów i referendum, ale także w czasie bieżących prac parlamentu. Jednym z pierwszych takich przykładów w Europie był duński portal *petities.nl*. Do końca 2017 roku zgłoszono za jej pomocą blisko 6,5 tys. petycji, które skierowane były głównie do parlamentarzystów. Ostatecznie zostały one poparte przez blisko 7,5 mln obywateli. Zakres zgłaszanych spraw jest bardzo różny i rozciąga się od spraw transferów finansowych i społecznych, a kończy się na bardzo skomplikowanych i technokratycznych zagadnieniach. Portal do składania e-petycji jest wykorzystywany zarówno przez administrację lokalną, jak i rządową. Tym samym obywatele mogą na bieżąco analizować i porównywać jakie pomysły zgłaszają mieszkańcy z innych samorządów. Każdy jest uprawniony do złożenia takiej petycji, bez względu na to czy jest to osoba fizyczna, czy prawna. Projekt portalu służącego zgłaszaniu e-petycji nie jest inicjatywą publiczną, lecz prywatną. Jednakże władze publiczne traktują zgłaszane pomysły jako element inicjatywy obywatelskiej i odnoszą się formalnie do wniosków.

Doświadczenia duńskie stały się podstawą do wykorzystania tego narzędzia w praktyce innych krajów. Jednym z nich jest Wielka Brytania, gdzie stworzono publiczny portal *petitions.parliament.uk*. Służy on do zgłaszania przez obywateli petycji skierowanych do parlamentarzystów oraz rządu. Pominięto całkowicie obszar samorządu terytorialnego. Pomimo tego, że jest to narzędzie na bieżąco zarządzane przez administrację publiczną, to zgłaszane tam petycje nie mają wiążącego charakteru. Warto jednak podkreślić, że od czasu jego utworzenia rząd odniósł się do 342 petycji zgłoszonych za pośrednictwem portalu, a 59 petycji było przedmiotem debaty w parlamencie. Podmiotami uprawnionymi do zgłaszania petycją są obywatele brytyjscy oraz osoby mające status rezydenta. Aby zarejestrować petycję konieczne jest uzyskanie minimalnego poparcia 5 osób. W parlamencie przeprowadza się debatę z chwilą uzyskania 100 tys. podpisów poparcia, a rząd odnosi się do zgłoszonego pomysłu z chwilą uzyskania 10 tys. podpisów. Uprawniona osoba może wyrazić poparcie tylko raz w danej sprawie. W przypadku osiągnięcia mniejszej liczby podpisów decyzja o ich dalszym procedowaniu zależy od Komisji. Podmiotem, który rozstrzyga kwestie procedowania e-petycji jest parlamentarna Komisja ds. Petycji w skład której wchodzi po 11 parlamentarzystów reprezentujących z jednej strony większość rządową oraz opozycyjną. Warunki jakie muszą spełnić petycje są następujące: (1) mu-

szą dotyczyć spraw, które znajdują się w kompetencjach parlamentu lub rządu, a nie np. samorządu terytorialnego lub sądów; (2) nie mogą dotyczyć spraw, które były już rozpatrywane w ramach innych petycji; (3) dotyczyć spraw zatrudnienia poszczególnych osób; (4) mieć prześmiewczy charakter; (5) dotyczyć spraw o charakterze przestępczym. Przykładowymi zagadnieniami, którymi zajmuje się obecnie parlament brytyjski jest sprawa zagrożeń w mediach społecznościowych, czy też bezpieczeństwa lokalnego w związku ze wzrostem zdarzeń polegających na okaleczaniu przechodniów nożem. Praktyka funkcjonowania portalu wskazuje na to, że e-petycje wykorzystywane są głównie do spraw o znaczeniu ogólnokrajowym. Sprawy lokalne, zgłaszane są zazwyczaj w formie petycji papierowych i przedstawiane lokalnym parlamentarzystom z prośbą o przedstawienie ich w trakcie posiedzenia parlamentu.

Pomimo bardzo zróżnicowanego wykorzystania narzędzia e-petycji przez obywateli, ich funkcjonowanie przynosi pozytywny skutek w zakresie zaufania obywateli do władz publicznych. Na podstawie wyników badań zespołu Åström⁷, można stwierdzić, że osoby które zaangażowały się proces zgłoszenia swoich postulatów do rozpatrzenia przez parlament, istotnie zmienili swoje stanowisko w sprawie funkcjonowania władz publicznych. Co więcej, nie miało to związku z ostatecznym rozstrzygnięciem polityków w danej sprawie. Kluczowe znaczenia miał fakt, że ich pomysł został zauważony i poddany debacie. Tym samym, należy podkreślić, że kluczowe znaczenia ma kwestia tworzenia narzędzi, które dają możliwość ich wykorzystania przez obywateli. Nieco mniej istotne jest z kolei to, jakie będzie ostateczne rozstrzygnięcie.

Bardzo często wykorzystywanym obszarem wdrażania narzędzi z zakresu e-demokracji są konsultacje społeczne. Mogą one dotyczyć wielu obszarów działań administracji publicznej, takich jak rozstrzygnięcia podejmowane w ramach bieżącej działalności, sektorowo konsultowane decyzje, strategie, czy sposób wydawania środków publicznych. W Finlandii takim obszarem uczyniono proces legislacyjny. Za pomocą portalu "Avoin Ministeriö", którego nazwę można przetłumaczyć na „Otwarte Ministerstwo”, osoby zarejestrowane mogą brać udział w procesie przygotowywania projektów aktów prawnych, które następnie procedowane są przez parlament. Główną rolą portalu jest organizowanie i porządkowanie debaty na temat aktów prawnych poprzez powszechną dostępność do zgłaszanych propozycji, postulatów, a także odpowiedzi, które udzielają eksperci zaangażowani w jego prace lub po prostu urzędnicy administrujący procesem legislacyjnym. Podmiotem zarządzającym portalem jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

⁷ Więcej na temat badań zob. J. Åström, M. Jonsson, M. Karlsson, *Democratic Innovations: Reinforcing or changing perceptions of trust?* *International Journal of Public Administration*, 2016, s. 1-13.

Co ważne, zgłoszone pomysły wraz z odpowiedziami są widoczne przez cały czas procesu legislacyjnego. Oznacza to, że z przeprowadzoną dyskusją mogą zapoznać się także parlamentarzyści, którzy procedują nad projektem w następnej fazie procesu legislacyjnego. Oficjalne stanowisko kierownictwa ministerstwa jest wymagane w przypadku uzyskania poparcia 50 tys. obywateli. Osobami uprawnionymi do korzystania z portalu są obywatele Finlandii. Na początku konieczna jest rejestracja na portalu wraz z podaniem swoich danych kontaktowych. Użytkownik konta posiada następnie możliwość zgłaszania uwag do procedowanych projektów prawnych, lub zgłaszania własnych propozycji zmian/ rozpoczęcia pracy nad nowym projektem. Rocznie kilkanaście projektów zyskuje wymagane 50 tys. głosów poparcia. Pozostałe inicjatywy, pomimo prowadzonych działań promocyjnych nie są dalej procedowane. Podobnymi przykładami, które funkcjonują w innych krajach europejskich jest holenderski portal www.internetconsultatie.nl, który został stworzony w celu konsultacji projektów aktów prawnych. Narzędzie to stosowane jest przez wszystkie resorty i urzędy centralne, a tym samym stało się powszechnie stosowanym narzędziem konsultacji w rządowym procesie legislacyjnym.

Szczególną formą prowadzenia konsultacji za pośrednictwem narzędzi internetowych jest zastosowanie mediów społecznościowych. Fenomen mediów społecznościowych i jego potencjalne możliwości wykorzystania przez administrację publiczną są już obecnie przedmiotem wielu analiz i rozważań osób zajmujących się administracją publiczną. Takie prace jak *Democracy 2.0*,⁸ *WikiGovernment*⁹, *Government 2.0*,¹⁰ to tylko kilka najbardziej popularnych prac na ten temat. Fenomen mediów społecznościowych i jego potencjalne możliwości wykorzystania przez administrację publiczną są już obecnie przedmiotem wielu analiz i rozważań osób zajmujących się administracją publiczną. Takie prace jak *Democracy 2.0*,¹¹ *WikiGovernment*¹², *Government 2.0*,¹³ to tylko kilka najbardziej popularnych prac na ten temat. Na podstawie przeprowa-

⁸ Mobilize.org., *Democracy 2.0 summits*. <http://mobilize.org/get-involved/democracy-2-0/summits/>, accessed May 24, 2011.

⁹ B. Noveck, *WikiGovernment. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington 2009.

¹⁰ W. D. Eggers, *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2004.

¹¹ Mobilize.org., *Democracy 2.0 summits*. <http://mobilize.org/get-involved/democracy-2-0/summits/>, accessed May 24, 2011.

¹² B. Noveck, *WikiGovernment. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington 2009.

¹³ W. D. Eggers, *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2004.

dzonych już badań można powiedzieć, że osoby pełniące funkcje publiczne szybko dostrzegły potencjalne atuty obecności w mediach społecznościowych. Nieco inaczej sytuacja wygląda jednak w przypadku sektora publicznego (OECD¹⁴). O ile praktycznie powszechna jest dostępność urzędów na kanałach mediów społecznościowych (26 z 34 krajów członkowskich OECD jest na nich obecna), o tyle cele i strategie ich komunikacji są już bardzo zróżnicowane. Z pewnością można także powiedzieć, że cieszą się coraz większą popularnością – @Number10gov czy @GobiernodeChile jest śledzone przez blisko 4% populacji wskazanych krajów. Fenomen mediów społecznościowych i jego potencjalne możliwości wykorzystania przez administrację publiczną są już obecnie przedmiotem wielu analiz i rozważań osób zajmujących się administracją publiczną.

Cały czas należy jednak pamiętać, że e-konsultacje nie mogą pozostać jedyną formą komunikowania się obywateli z administracją publiczną i *vice-versa*. W takim bowiem przypadku narzędzie, które miało zapewnić powszechną dostępność i udział obywateli może okazać się wykluczające. Pomimo dużej dostępności i niskich kosztów korzystania z Internetu, z narzędzia tego swobodnie korzystają tylko niektóre grupy wiekowe. Pozostali obywatele wskazują z kolei brak zainteresowania lub brak kompetencji w posługiwaniu się narzędziami informatycznymi. Tym samym stosowaniu narzędzi z zakresu e-konsultacji zawsze musi towarzyszyć uzupełnienie w postaci tradycyjnych konsultacji społecznych.

Najbardziej skomplikowanym narzędziem internetowym wykorzystywanym cały czas w ograniczonej formie jest głosowanie elektroniczne. Polega ono na możliwości oddania głosu w wyborach (krajowych i lokalnych) jak również referendum za pośrednictwem specjalnej platformy internetowej. Pomimo pozornej atrakcyjności stosowania takiego rozwiązania cały czas jest ono stosowane w bardzo ograniczonym zakresie. Związane jest to z problemami technicznymi oraz dużymi wydatkami finansowymi, aby zapewnić sprawność i bezpieczeństwo stosowania takiego narzędzia. Tym samym, największym wyzwaniem jest stworzenie uporządkowanego i zdigitalizowanego rejestru publicznego, który będzie podstawą identyfikacji osób głosujących. Drugim elementem jest zapewnienie bezpieczeństwa tego rozwiązania, aby osoby logujące się z różnych miejsc na świecie mogły oddać głos. Trzeci element to kwestia oddzielenia głosu od osoby, która go oddała, tak aby spełnić podstawowy wymóg demokratycznych wyborów jakim jest ich tajność głosowania. Zrealizowanie powyższych wymagań jest technicznie możliwe, jednakże związane jest z dużymi nakładami finansowymi. Co wię-

cej, wprowadzone do tej pory rozwiązania umożliwiające głosowanie za pośrednictwem platform internetowych, nie zapewniły istotnej poprawy frekwencji wyborczej. Możliwość e-głosowania oznaczała zazwyczaj zwiększenie liczby głosujących pomiędzy 2 a 3% uprawnionych osób. Tym samym duża operacja logistyczna i związane z tym koszty finansowe nie spełniły oczekiwań. Jednym z krajów, w którym rozpoczęto pilotażowe projekty umożliwiające e-głosowanie była Szwajcaria. W 2004 i w 2005 roku przeprowadzono pierwsze próby, aby w 2011 roku wprowadzić w pełni elektroniczne głosowanie podczas referendum. Drugim krajem, który wprowadził możliwość e-głosowania i przeprowadził już kilka elekcji w tej sprawie była Estonia. W Wielkiej Brytanii pomimo przeprowadzonych pilotaży ostatecznie zrezygnowano z tego rozwiązania wskazując na kwestie trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa, jako tych które przesądziły o negatywnej decyzji. Z rozwijania narzędzi tzw. e-votingu wycofano się także w Niemczech i Holandii¹⁵.

Zdecydowanie prostszą i mniej wymagającą formą e-głosowania jest umożliwienie głosowania za pomocą specjalnych maszyn na terenie lokalu wyborczego. Wprowadzanie takich rozwiązań ma dwa cele. Pierwszy z nich to, przyspieszenie procesu głosowania, które dokonywane jest niemalże od razu po oddaniu głosu. Drugi to z kolei ograniczenie możliwości fałszowania oddanych głosów. Wprowadzenie maszyn do głosowania w lokalach wyborczych jest zdecydowanie tańszym rozwiązaniem i nie wymaga takich systemów zabezpieczeń jakie konieczne są w przypadku głosowania z innych miejsc.

Przedstawione powyżej narzędzia służące realizacji założeń e-demokracji są jedynie przykładami z poszczególnych obszarów decydowania publicznego. Mogłyby one zostać poszerzone i uzupełnione o kolejne narzędzia, które realizowane są w innych krajach europejskich. Pozwalają one jednak zrozumieć ich najważniejsze założenia i stawiane im cele. Skala ich wykorzystania jest bardzo zróżnicowana i zależy z jednej strony od agendy politycznej rządu i jego chęci do rozwijania tego typu rozwiązań, a z drugiej strony inicjatywy oddolnej. Jak dowodzi bowiem brytyjski przykład platformy TheyWorkForYou – mogą one być z powodzeniem tworzone przez podmioty pozarządowe. Aktywiści społeczni i profesjonaliści często są bardziej zeterminowani w rozwijaniu narzędzi e-demokracji niż pracownicy sektora publicznego lub politycy zajmujący się równoległe wieloma innymi sprawami.

¹⁴ A. Mickoleit, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Policy Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD, Paris 2014.

¹⁵ Więcej na ten temat zob. M. Kuryłowski, *E-voting: głosowanie elektroniczne*, Infos nr 10 (57), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.

SZANSE I ZAGROŻENIA W PROCESIE WDRAŻANIA NARZĘDZI E-DEMOKRACJI

Duży optymizm towarzyszył wdrażaniu narzędzi w zakresie e-demokracji na początku pojawienia się tej idei. Świadczą o tym formułowane postulaty wskazujące na możliwość zmarginalizowania znaczenia organizacji pośredniczących w kontakcie pomiędzy obywatelami i władzą. E-demokracja według pierwotnych zamierzeń miała doprowadzić do powstania e-agory, umożliwiającej ciągłe debatowanie na temat spraw publicznych. Pierwsze zrealizowane projekty pokazały jednak pewne szanse i zagrożenia, które należy mieć na uwadze decydując się na wdrażanie tych rozwiązań.

Z pewnością największe szanse dotyczą uporządkowania i przejrzystości prowadzonej debaty publicznej. Powszechna dostępność i łatwość śledzenia debaty w sprawie opracowywanych przepisów prawnych, czy konsultacji dokumentów strategicznych z pewnością jest czynnikiem pozytywnym. Trudno znaleźć przeciwników tego typu rozwiązań. Tym bardziej, że wiąże się to z korzyściami dla obu uczestniczących w procesie stron. Poza przedstawionymi korzyściami wskazuje się jeszcze na stosunkowo niskie koszty, czy też możliwość zaangażowania się bez względu na miejsce i czas.

Praktyka pokazała, że istnieje niestety cały szereg problemów, które należy uwzględnić przystępując o realizacji narzędzi z zakresu e-demokracji. Pierwsza grupa to wyzwania technologiczne. Sprawą oczywistą wydaje się być fakt, że wraz ze wzrostem znaczenia narzędzi e-demokracji rośnie konieczność większego zaangażowania technologicznego. Zbudowanie portalu umożliwiającego przeprowadzenie konsultacji społecznych, jest nieporównywalnie prostsze z przeprowadzeniem e-wyborów lub e-referendów. Tym samym, związane jest to z dużymi wydatkami finansowymi i umiejętnością wyboru odpowiedniej technologii informacyjno-komunikacyjnej. Na tym tle pojawiają się pytania o konieczność posiadania odpowiednich kompetencji informatycznych i programistycznych w administracji publicznej. Bez nich, trudno jest spodziewać sukcesu.

Druga grupa wyzwań to okoliczność organizacyjne. Wdrażanie projektów informatycznych, w tym narzędzi z zakresu e-demokracji, związane jest z koniecznością współpracy wielu pionów administracyjnych. Tym samym wiąże się to z realizacją projektów o znaczeniu horyzontalnym, które przecinają tradycyjnie funkcjonującą w sposób silosowy organizację. W ramach wyzwań organizacyjnych nie można zapomnieć także o kwestii bezpieczeństwa. Funkcjonowanie narzędzi e-demokracji związane jest bowiem z gro-

madzeniem i często przetwarzaniem danych osobowych. Uwzględniając fakt, że prawo do prywatności jest prawem obywatelskim, dodatkowo zapisanym w ustawie zasadniczej, konieczne jest przestrzeganie. Tym samym, istotne pojawiają się takie wątki jak ten kto ma dostęp do tych informacji, w jakim celu je wykorzystuje, w jaki sposób zapewniona jest demokratyczna kontrola ich wykorzystania. W przypadku funkcjonowania narzędzi e-demokracji, które zarządzane są przez organy administracji publicznej problem ten wydaje się być rozwiązany. Z dużo trudniejszą sytuacją mamy do czynienia w sytuacji, gdy organy administracji publicznej korzystają z narzędzi będących własnością podmiotów prywatnych. Takim przykładem może być wykorzystanie mediów społecznościowych do przeprowadzenia konsultacji społecznych. W zdecydowanej większości przypadków ich funkcjonowanie uzależnione jest od decyzji prywatnych właścicieli, którzy dodatkowo funkcjonują w obcym reżimie prawnym. W tym kontekście uzasadnione wydają się być pytania dotyczące tego – na jakiej zasadzie została wybrana platforma konsultacyjna, jakie dane są tam zamieszczane, czy użytkownicy mają świadomość, że mogą być one wykorzystane przez stronę trzecią. Przedstawione powyżej dylematy pokazują problemy związane w rozwoju narzędzi e-demokracji. Żaden kraj do tej pory ostatecznie ich nie rozstrzygnął. Debata na poziomie międzynarodowym w tej sprawie cały czas się trwa.

Trzecia grupa problemów ma charakter polityczny i dotyczy stosunku władz (krajowych i lokalnych) do wdrażania narzędzi e-demokracji. Czy władze przyjmą postawę innowatora, który poszukuje nowych rozwiązań zwiększających poziom partycypacji społecznej? Czy też najpierw poczeka na wdrożenia w innych jednostkach, aby ustrzec się błędów poprzedników? W zależności od odpowiedzi na te pytania zależeć będzie dynamika zmian. Nie wykluczone jest także to, że ostatecznie czynnikiem sprzyjającym zmianom będą rosnące i bezpośrednio formułowane oczekiwania społeczne.

Obszarem w ramach którego prowadzone są obecnie intensywne dyskusje jest kwestia wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej i związane z tym dylematy moralne. Wprowadzanie algorytmów działania w prowadzonych przez administrację publiczną postępowaniach z pewnością obiektywizuje i przyspiesza podejmowanie decyzji. Co więcej, algorytmy wykluczają pojawienie się odstępstw i nieprawidłowości w realizowanych działaniach. Jednakże, istnieje jedno bardzo poważne niebezpieczeństwo polegające na tym, że algorytm nie dostrzega kontekstu działania i tym samym nie jest możliwe zastosowanie narzędzi administracyjnych w zmieniającym się kontekście społecznym. Z tego powodu, zwraca się uwagę na kwestię licznych zagrożeń, które mogą się pojawić z perspektywy obywatela. Jest to naruszenie praw

człowieka i obywatela, a także realizacja zadań, które nie będą miały związku z zapewnieniem dobra wspólnego. Realizowane obecnie projekty wykorzystania sztucznej inteligencji w Chinach (*social scored system*) dają ku temu uzasadnione podstawy.

Przedstawione szanse i zagrożenia są przedmiotem analiz na poziomie międzynarodowym. Takie organizacje jak OECD, Rada Europy, ONZ, czy też Bank Światowy na bieżąco prezentują raporty ze swoich badań porównując doświadczenia różnych krajów. Prezentowane przy tej okazji standardy stanowią punkty wyjścia dla decydentów rozważających większe zaangażowanie w proces e-demokracji.

UWAGI KOŃCOWE

Dalszy rozwój narzędzi z zakresu e-demokracji wydaje się być nieodwracalny. Wynika to z dwóch trendów, tj. dynamicznego rozwoju technologicznego (np. Internetu 5G), jak również coraz powszechniejszego dostępu obywateli do narzędzi informatycznych (niemalże powszechna dostępność i korzystanie z telefonów z dostępem do Internetu). W tych okolicznościach, kluczowym zagadnieniem jest rozważenie w jaki sposób optymalnie należy wykorzystywać szanse z nimi związane. Z pewnością narzędzia e-demokracji stają się integralną częścią demokracji w ogóle. Trudno obecnie rozstrzygnąć w jaki sposób wpłyną one na sposób funkcjonowania demokracji. Na ile demokracja przekształci się w kierunku demokracji partycypacyjnej, deliberacyjnej lub bezpośredniej, o czym wspomniano we wstępie. Z pewnością tradycyjne sposoby wyboru reprezentacji politycznej zostaną uzupełnione o inne formy współdecydowania. Które z narzędzi okażą się najbardziej popularne i zyskają największą popularność – pozostaje pytaniem na osobne badania naukowe.

Aktualnie dyskutowanym zagadnieniem jest kwestia relacji pomiędzy prywatnymi podmiotami zarządzającymi platformami informacyjnymi, a organami administracji publicznej. Cały czas istnieje niewiele przykładów kodyfikacji dopuszczalnych i zakazanych zachowań w sieci. Takie działania stają się jednak nieodzowne, gdyż Internet staje się naturalną przestrzenią obywatelskiej aktywności – zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych. W tym obszarze szczególnie istotną rolę mają organizacje międzynarodowe, które posiadając wiedzę na temat działań w innych krajach mogą być areną wypracowywania standardów funkcjonowania e-demokracji.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl