

Krystyna Polańska

E-obywatel w społeczeństwie informacyjnym : bliżej demokracji?

Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, 409-416

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KRYSTYNA POLAŃSKA

Szkoła Główna Handlowa

kpolan@sgh.waw.pl

E-OBYWATEL W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM – BLIŻEJ DEMOKRACJI?

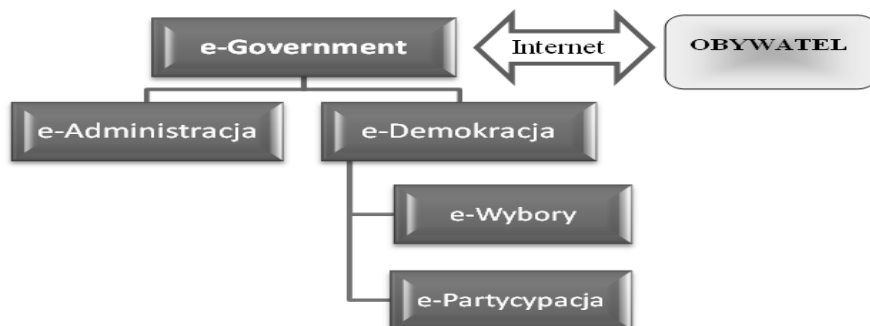
Wprowadzenie

E-government to użycie technik informacyjnych do wspomaganie działalności rządu wobec obywateli (w tym świadczenia usług przez władze centralne i samorządowe w zakresie praw i obowiązków obywateli danego państwa). Oznacza to „udostępnianie elektronicznych kanałów komunikacji w relacji obywatel-urząd i urząd-obywatel (...)”.¹ Pojęcie e-government bywa często utożsamiane z e-administracją, choć teoretycznie jest pojęciem szerszym, obejmującym także wszelkie możliwości wpływu obywateli na sprawowanie rządów właściwe dla systemu demokratycznego oraz udziału w legitymizacji władzy obieralnej w wyniku wyborów demokratycznych.² Globalna sieć Internet „(...) spełnia niezwykle doniosłą rolę w rozwoju instytucji demokratycznych, a także jest inspirującym przykładem doskonale funkcjonującego systemu bez formalnie ustanowionej władzy dysponującej aparatem przymusu”.³ Obywatel jako użytkownik możliwości oferowanych przez e-government powinien mieć prawo wyboru: czy chce z tej oferty skorzystać, czy też nie. Sprawne i ergonomiczne rozwiązania techniczne mogą stanowić jedynie pozytywną motywację, a nie narzędzie przymusu wobec obywateli, którzy z różnych powodów nie korzystają z elektronicznych kanałów komunikacji z instytucjami władzy różnych szczebli.

¹ A. Jezierska, *System informatyczny w urzędzie*, „Gazeta Prawna” 82/2006.

² Por. rys. 1.

³ A. Kaczmarczyk, *Perspektywy cyberdemokracji*, „Informatyka” nr 7/8 1998, s. 51.



Rys. 1. Obywatel w relacji z e-government

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004 – Website-Ranking der Initiative eParticipation*.

Tak rozumiany e-government jest z jednej strony elektroniczną wersją kanału komunikacji z urzędami administracji państwowej lub samorządowej, z którymi obywatel kontaktuje się w różnych sprawach na co dzień, a z drugiej strony może stanowić nową platformę rozwoju demokracji poprzez umożliwienie partycypacji politycznej obywatelom wykorzystującym sieć Internet i dając im realny wpływ na podejmowanie decyzji politycznych.

1. E-administracja

E-administracja według definicji Komisji Europejskiej to, najkrócej rzecz ujmując, stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej.⁴ Po wszechnie uważa się, że istnieją cztery poziomy dojrzałości e-administracji⁵:

- poziom informacyjny - obywatel może zapoznać się z informacjami opublikowanymi na stronie internetowej urzędu;
- poziom interakcyjny - użytkownik może komunikować się jednostronnie drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami;
- poziom transakcyjny - użytkownik może komunikować się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, a aplikacje urzędów elektronicznie mu odpowiadają (możliwa jest komunikacja zwrotna);

⁴ Na podstawie definicji ze strony internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/all_about/egovernment/index_en.htm

⁵ Por. A. Kaczorowska, *Elektroniczna administracja*, w: J. Papińska-Kacperek (red), *Społeczeństwo informacyjne*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 527.

- poziom integracyjny - portale przeznaczone do udostępniania informacji pochodzące z różnych urzędów umożliwiają także realizację transakcji; sprawy urzędowe mogą być załatwione całkowicie elektronicznie.

Ocenia się, że w Polsce zależnie od szczebla urzędu i regionu kraju najczęściej spotykany jest poziom interakcyjny lub transakcyjny. Nie należy jednak łączyć tego stanu rzeczy ze słabszym w niektórych regionach kraju dostępem do Internetu. Problem nie leży po stronie odbiorcy usług publicznych, a po stronie niedostatecznego przygotowania administracji państwowej i samorządowej do świadczenia usług drogą elektroniczną. Ilustracją może tu być proste porównanie dwóch krajów: Polski i Portugalii, które posiadały w 2007 roku porównywalny poziom penetracji gospodarstw domowych dostępem do Internetu (niewiele powyżej 40%). W tym samym czasie wskaźnik dostępności usług administracji publicznej w Internecie osiągnął w Portugalii poziom 90%, a w Polsce tylko 25%⁶. Przytoczony przykład wskazuje, jak duże zapóźnienia w budowie potencjalnych możliwości korzystania z usług e-administracji miała i niestety ma nadal polska administracja publiczna. Trwające kolejny rok prace nad rządowym programem ePUAP⁷ miały zmierzać w kierunku stworzenia elektronicznego kanału świadczenia usług publicznych nie tylko obywatelom, ale także innym podmiotom instytucjonalnym. Kluczowy w tym projekcie wydaje się postulat interoperacyjnego dostępu do infrastruktury informacyjnej całej administracji rządowej, tak by wszelkie informacje będące w posiadaniu konkretnych urzędów mogły być wykorzystywane przez całą administrację publiczną. Nadal dziedzinowy, a więc rozłączny charakter zasobów informacyjnych polskiej administracji rządowej nie ułatwia realizacji tego założenia.

2. Wizja lepszej demokracji z klawiaturą i myszką⁸

Martin Hagen zaproponował podział na trzy podstawowe typy demokracji elektronicznej: teledemokrację, cyberdemokrację i elektroniczną demokratyzację. Teledemokracja wykorzystując nowe technologie komunikacji (głównie TV kablową) zmierza w kierunku nowych form demokracji bezpośredniej. Podobnie cyberdemokracja ukształtowana została pod wpływem rozwoju sieci komputerowych. Cyberdemokracja poza bezpośrednimi formami sprawowania władzy, kładzie nacisk także na pozostałe aspekty udziału w życiu politycznym, takie jak: dyskusja i aktywność polityczna obywatela. Elektroniczna demokratyzacja w odróżnieniu od dwóch pierwszych pojęć dąży do udoskonalenia istniejących form demokracji

⁶ Dane z Eurostat Yearbook 2008.

⁷ ePUAP - elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej; szerzej na ten temat <http://epuap.gov.pl>

⁸ Tytuł nawiązuje do stwierdzenia z opracowania: *Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005. Zweites Website-Ranking der Initiative eParticipation.*

przedstawicielskiej, stanowi rodzaj usprawnienia demokracji, polegający na wykorzystaniu nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, w celu zwiększenia wpływu tych obywateli, których rola w kluczowych procesach politycznych jest zwykle marginalna⁹.

3. E-wybory

Internet wydaje się medium, które może hipotetycznie doprowadzić do ewolucji demokracji przedstawicielskiej w demokrację bezpośrednią¹⁰.

Przykład ostatnich wyborów prezydenckich w USA pokazał, że możliwy jest zdecydowany krok ku e-wyborom. Były to tylko terminale usprawniające obliczanie głosów w określonych punktach, do których jednak należało stawić się osobiście. I choć nadal pozostawiono możliwość głosowania za pomocą wydrukowanego formularza papierowego, to był to istotny postęp w kierunku wyborów panelowych zbliżających akt wyborczy do idei wyborów bezpośrednich.

Zastosowano łatwy interfejs dla użytkownika: maszyna do głosowania została wyposażona jedynie w pokrętko do wyboru opcji, klawisz enter do zatwierdzania wyboru, klawisze do swobodnego poruszania się po formularzu do głosowania (tj. back, next, help, next select) oraz port do skanowania dokumentu potwierdzającego tożsamość wyborcy w celu jej uwierzytelnienia.

Przy zastosowaniu urządzeń do głosowania konieczne jest zapewnienie możliwości sprawdzenia poprawności funkcjonowania takich maszyn, chodzi o weryfikowalność procesu wyborczego.¹¹ Maszyna nie powinna znać efektu wyboru, jakiego dokonał wyborca, wówczas spełniony zostanie warunek tajności wyborów. Dokonany wybór nie może być w niewidoczny sposób zmieniony (np. unieważniony). David Chaum jako pierwszy przedstawił w 2004 r. schemat weryfikowania elektronicznych wyborów.¹² Jego schemat zakłada (podobnie jak u wielu jego następców), że wyborca po dokonaniu aktu wyborczego otrzymuje potwierdzenie, w którym możliwe jest sprawdzenie, że głos został poprawnie policzony, a jednocześnie nie zdradza innym osobom, na kogo został oddany.

Schemat, choć mało praktyczny we wdrożeniu (zakładał drukowanie półprzezroczystych potwierdzeń na specjalnych foliach plastikowych), stanowił punkt zwrotny, ponieważ wskazał, w jaki sposób należy tworzyć systemy wyborów elek-

⁹ M. Hagen: *A Typology of Electronic Democracy*.

¹⁰ D. Minder: *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 326.

¹¹ M. Kutyłowski, F. Zagórski: *E-voting, czyli elektroniczne wybory. Kiedy będą bezpieczne?*, w: Webhosting.pl, Archepublishing, Szczecin 2009.

¹² D. Chaum, *Secret-Ballot Receipts: True Voter-Verifiable Elections*, "IEEE Security and Privacy Magazine" January-February 2004, s. 38-47.

tronicznych, w których maszyna nie może oszukiwać wyborców, bo odpowiednio przygotowane potwierdzenia uniemożliwiają modyfikację woli wyborców.¹³

Grupa ekspertów pod przewodnictwem Davida Wagnera odkryła „dziury” w kodzie źródłowym umożliwiające modyfikację wyników wyborów podczas badania maszyn do głosowania zastosowanych w prawyborach na jesieni 2008 roku (Sequoia i Diebolda)¹⁴. Wskazali także na niską jakość zastosowanych zabezpieczeń maszyn, które były przecież podłączone do sieci, a przez to bardziej narażone na ingerencję z zewnątrz. Wydaje się, że te mankamenty zostały usunięte w maszynach zastosowanych we właściwych wyborach prezydenckich lub też nikt nie śmiał jeszcze o nich napisać.

W naszym kraju obawa przed wymyślanym błędem maszyny nie sprzyja rozwojowi prac w tym kierunku. A przecież to ludzie bardziej lub mniej świadomie mogą łatwiej wpłynąć na zmianę wyniku wyborów, choćby poprzez uznanie oddanego głosu za nieważny, niż dobrze zaprogramowane i przetestowane maszyny.

4. E-wykluczenie zamiast partycypacji

Jedna trzecia ludności Unii Europejskiej¹⁵ w wieku 16-74 lat nie korzysta z Internetu¹⁶. Średni udział e-wykluczonych w Polsce to wg aktualnie dostępnych danych ok. 43% populacji w wieku 16-74 lat¹⁷. Powody e-wykluczenia są różne i w dużej mierze zależą od wieku obywateli. Brak dostępu do Internetu, niski poziom wiedzy i kompetencji komputerowych, brak znajomości języka angielskiego to główne przyczyny e-wykluczenia. Wiek obywateli jest podstawową zmienną różnicującą populację, ponieważ w dużej mierze pośrednio zawiera w sobie także pozostałe wymienione czynniki.¹⁸ Nawet wtedy, gdy większość barier finansowych, technicznych i związanych z umiejętnościami korzystania z Internetu zniknie, zawsze pozostanie pewien odsetek obywateli o nastawieniu konserwatywnym, niezainteresowanych zmianami, choćby obiektywnie wydawały się lepsze. Istotne, by elektroniczne kontakty na linii urząd-obywatel i obywatel-urząd były ułatwieniem, a nie przymusem pogłębiającym e-wykluczenie części społeczeństwa. Zanim pozostanie

¹³ *Ibidem*, s. 39.

¹⁴ Por. B. Lis: *Princeton: hackowanie maszyn do głosowania*, oraz D. Cieślak, *USA: błąd programistyczny w prawyborach*.

¹⁵ Średnia dla 27 krajów.

¹⁶ *Eurostat regional yearbook 2009*, European Commission, Luxembourg 2009, s. 96.

¹⁷ *Ibidem*, s. 97.

¹⁸ Por. K. Polańska: *Demokracja w sieci*, w: S. Partycki, (red.), *E-gospodarka, e-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. KUL, Lublin 2009, s. 261.

już tylko pokolenie cyfrowe¹⁹, a więc takie, któremu otoczenie społeczno-gospodarcze bez dostępu do Internetu, bez telefonii komórkowej i bez łączności bezprzewodowej nie jest znane, tak drastyczne posunięcia polegające na wyeliminowaniu bezpośredniego kontaktu obywatela z urzędnikiem, choć mogą przynieść spore oszczędności w administracji państwowej, nie powinny być rozważane. Czy jednak istnieje realne zagrożenie, że nastąpi całkowite zarzucenie dotychczasowych możliwości kontaktów obywatela z urzędem przy wprowadzaniu innowacji w zakresie usług publicznych? Banki wymusiły na klientach użytkowanie kart debetowych zamiast wypłat w okienku oddziału bankowego. Nadal jednak istnieje możliwość (choć bywa, że odpłatna) dokonywania wypłat w oddziale banku. Telefonía komórkowa nie unicestwiła na rynku tradycyjnej telefonii, choć w znacznym stopniu ją zmarginalizowała.

Poza możliwościami i umiejętnościami barierą dla dziś e-wykluczonych mogą być także podejrzania wobec nieodpowiednich zabezpieczeń i ochrony przesyłanych danych oraz zachowania tajności w przypadku wyborów drogą elektroniczną. E-wykluczeni mogą obawiać się udziału w wyborach elektronicznych z powodu podejrzeń, że ich preferencje, poglądy polityczne zostaną łatwo spersonalizowane.

E-wykluczenie oznacza także brak dostępu do informacji, co jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem obywatela do informacji.

Mogą też zaistnieć przesłanki do elektronicznego samowykluczenia; są nimi: nadmiar informacji prowadzący do dezinformacji, nieaktualność lub sprzeczność informacji pochodzących z różnych źródeł oraz obawa przed cenzurą w Internecie. Ta ostatnia wydaje się problemem, który w wielu krajach, niestety także z pozoru demokratycznych, nie będzie łatwy do rozwiązania. „W końcu nadzór nad przepływem informacji przez stulecia był fundamentem każdej władzy (...)”.²⁰

Podsumowanie

Stowarzyszenie „Reporterzy bez granic” opublikowało nowy raport pt. *Wrogowie Internetu*, w którym podaje, że nadal 12 krajów na świecie (Arabia Saudyjska, Birma, Chiny, Kuba, Egipt, Iran, Korea Północna, Syria, Tunezja, Turkmenia, Uzbekistan i Wietnam) stosuje polityczną cenzurę Internetu, a kolejnych 11 krajów (Australia, Bahrajn, Białoruś, Erytrea, Malezja, Korea Południowa, Sri Lanka, Tajlandia, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Jemen i Zimbabwe) określono jako „demokrację pod nadzorem”.²¹ Z drugiej strony pojawiają się próby podziału globalnej

¹⁹ L.H. Haber: *Od społeczeństwa analogowego do digitalnego – w kierunku samoidentyfikacji*, w: L.H. Haber i M. Niezgodna (red.), *Spółczesność informacyjna. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 125.

²⁰ M. Castells: *Galaktyka Internetu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003, s. 192.

²¹ *Internet Enemies*, Reporters Without Borders, Paris 12 march 2009.

sieci Internet na podsieci, do których dostęp może być ograniczony, a więc zahamowany zostanie swobodny przepływ informacji pomiędzy zasobami informacyjnymi tych sieci. Przyczyn upatruje się w uwarunkowaniach kulturowych (np. różne alfabety, hermetyczność językowa) i politycznych (chęć izolacji przed napływem idei groźnych dla dalszego sprawowania władzy najczęściej o charakterze dyktatorsko-totalitarnym). A stąd już tylko krok do „społeczeństwa nadzoru”, w którym kontrola obywatela sprawowana przy pomocy nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych unicestwi ideę lepszej, pełniejszej „demokracji z klawiaturą i myszką”. Paradoksalnie więc rozwój technologii może być czynnikiem, który oddala od demokracji społeczeństwa coraz bardziej kontrolowane przy jego pomocy.

Wydaje się, że w naszym kraju pojedynczy obywatel już niedługo będzie miał szansę czerpać korzyści z elektronicznych możliwości, jakie stworzy mu rozwój e-administracji. Powstanie nowych form demokracji w ramach elektronicznej demokratyzacji będzie dopiero krokiem następnym urzeczywistniania idei demokracji, ale nadal tylko dla „usieciowionej” części społeczeństwa.

Literatura

1. Castells M.: *Galaktyka Internetu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003.
2. Chaum D.: *Secret-Ballot Receipts: True Voter-Verifiable Elections*, „IEEE Security and Privacy Magazine” January-February 2004.
3. Cieślak D.: *USA: błąd programistyczny w prawyborach*, <http://www.idg.pl/news/-163894/USA.blad.programistyczny.w.prawyborach.html> [dostęp: 24.10.2009].
4. *Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005. Zweites Website-Ranking der Initiative eParticipation* (<http://www.initiative-e-participation.de/studien.html>) [dostęp: 16.10.2009].
5. Haber L.H.: *Od społeczeństwa analogowego do digitalnego – w kierunku samoidentyfikacji*, w: L.H. Haber i M. Niezgodna (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
6. Hagen M.: *A Typology of Electronic Democracy*, http://www.uni-giessen.de/fb03/-vinci/labore/netz/hag_en.htm [dostęp: 15.02.2010].
7. *Internet Enemies*, Reporters Without Borders, Paris 12 march 2009, http://www.rsf.org/IMG/pdf/Internet_enemies_2009_2_-3.pdf [dostęp: 21.02.2010]
8. Jezierska A.: *System informatyczny w urzędzie*, „Gazeta Prawna” 82/2006.
9. Kaczmarczyk A.: *Perspektywy cyberdemokracji*, „Informatyka” nr 7/8 1998, s. 48-51.
10. Kaczorowska A.: *Elektroniczna administracja*, w: J. Papińska-Kacperek (red.), *Społeczeństwo informacyjne*, WN PWN, Warszawa 2008.

11. Kutyłowski M., Zagórski F.: *E-voting, czyli elektroniczne wybory. Kiedy będą bezpieczne?*, w: Webhosting.pl, Archepublishing, Szczecin 2009 http://webhosting.pl/E_voting.czyli.elektroniczne.wybory.Kiedy.beda.bezpieczne [dostęp: 24.09.2009].
12. Lis B.: *Princeton: hackowanie maszyn do głosowania*, <http://pl.engadget.com/-2008/10/27/princeton-hackowanie-maszyn-do-glosowania/> [dostęp: 23.09.2009];
13. Minder D.: *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
14. Polańska K.: *Demokracja w sieci*, w: S. Partycki (red.), *E-gospodarka, e-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. KUL, Lublin 2009, s. 258-262.

E-CITIZEN IN THE INFORMATION SOCIETY – NEARER DEMOCRACY?

Summary

The e-Government development is slowly getting into government – citizen interaction phase. There are still, however, few problems to be solved. Their solution is still a future issue in Poland. A citizen in a modern society is aware of his or her rights and obligations thanks to access to information media. Thus, it is expected that a citizen will not only have the Internet and wireless communication facilities at disposal, but also those which would help him or her to perform their obligations.

Translated by Krystyna Polańska