

PRZEMYSŁAW MAJ

*Reprezentacja, partycypacja i transparentność systemu
– zmiany w rozumieniu zasad demokracji
w kontekście funkcjonowania sieci globalnej*

Representation, participation and transparency of the system – changes in the meaning of democratic rules
in the context of global network development

1. WSTĘP

Pomimo krótkiej historii swego istnienia, Internet z racji swoich właściwości oraz siły oddziaływania został „adaptowany” na potrzeby demokracji – jego zastosowanie stało się widoczne w postaci zmian w strukturze elementów systemu politycznego oraz w sposobie ich funkcjonowania. Reformy, które do tego doprowadziły, w znacznym stopniu są rezultatem świadomej działalności władz państwowych, tworzących strategię *e-government* i realizujących politykę informatyzacji państwa w sposób zdecydowany¹. Co więcej, na scenie politycznej nie istnieją aktorzy, którzy byłiby przeciwni wykorzystaniu Internetu w zwiększaniu efektywności państwa, a pojawiające się różnice w myśli politycznej poszczególnych ugrupowań dotyczą zakresu wykorzystania innowacji (głębokości zmian). Twórcy koncepcji państwowych zakładają, że nowe medium stanowi panaceum na niedostatki współczesnej demokracji, ponieważ stosując je w odpowiedni sposób, można wpłynąć nie tylko na elementy i funkcje systemu, lecz także na podstawowe zasady jego funkcjonowania. Po pierwsze, zakłada się, że sieć zwiększy aktywność obywateli w życiu społecznym, a tym samym pozytywnie wpłynie na zasadę partycypacji. Po drugie, jeśli podkreślić, że Internet oferuje przede wszystkim stały dostęp do bieżącej informacji, to można go

¹ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki*, Kraków 2004, s. 35–50.

stosować w regulacjach podnoszących transparentność procesów politycznych. Po trzecie, istnieje szansa, że poprzez rozwój sfery informacyjnej i komunikacyjnej zwiększy się kontrola społeczna nad wybranymi przedstawicielami. Celem artykułu jest weryfikacja tych założeń.

2. POJĘCIE REPREZENTACJI I PARTYCYPACJI

Zasada reprezentacji ma złożony sens. Po pierwsze, można ją pojmować „W sensie technicznym, jako pewnego rodzaju mechanizm, który umożliwia wyłonienie określonej grupy osób, które będą występować w imieniu większości, przedstawiać ich interesy i przekonania oraz dbać o ich realizację”². Po drugie, w ujęciu normatywnym przedmiotową zasadę rozumie się jako teoretyczną koncepcję funkcjonującą w prawie konstytucyjnym, która umożliwia uznanie suwerenności podmiotu zbiorowego (na przykład narodu), pomimo że w rzeczywistości nie może on działać w sposób bezpośredni, poza wyjątkowymi sytuacjami. W wyborach politycznych wybierani są przedstawiciele suwerena, którzy reprezentują jego wolę i interesy. Antoszewski i Herbut są zdania, że współczesna demokracja ma „Piętno reprezentacyjnej, czyli takiej, w której najważniejsze decyzje polityczne są podejmowane przez wąską grupę osób w imieniu większości”. Po trzecie, w sensie funkcjonalnym zasada reprezentacji oznacza model polityki oparty na założeniu, że w procesie decyzyjnym, oprócz wybranych reprezentantów, biorą udział siły pozaparlamentarne, takie jak grupy interesu.

Reprezentacja jest także rozumiana jako proces realizowania interesów za pośrednictwem instytucji parlamentarnych. R. Scruton zwrócił uwagę na to, że reprezentant podlega podwójnemu zobowiązaniu: w stosunku do elektoratu oraz wobec instytucji, której jest członkiem. Wysunął także tezę, że reprezentant częściej reaguje na interesy własnych wyborców, niż całego społeczeństwa. Z niej wywiódł wniosek – „Jest to tym ściślejsza zależność, jeśli wyborcy są związani z miejscowością, którą on sam zamieszkuje oraz z warunkami społeczno-gospodarczymi, które są mu znajome”³.

Drugą z zasad jest partycypacja – czyli udział obywateli w życiu społecznym mierzony poziomem aktywności politycznej. Według R. Scrutona zasada ta może być ujęta w sposób radykalny lub umiarkowany. Partycypację w sensie radykalnym można zawrzeć w hasło: „O tym, co dotyczy wszystkich, powinni decydować wszyscy”. W sensie umiarkowanym zaś – „Ci, na których życie ma wpływ dana decyzja, muszą brać udział w jej podejmowaniu”. Kluczowym zagadnieniem staje się więc kwestia udziału w procesie decyzyjnym, która może oznaczać chociażby: prawo do głosowania w wyborach, prawo do bycia wysłuchanym, prawo weta⁴.

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii: Wraz z aneksem reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–1997)*, wyd. 5, Wrocław 1999, s. 503–504.

³ R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002, s. 439–340.

⁴ *Ibid.*, s. 273.

Antoszewski i Herbut określili zasadę partycypacji jako „Wszelką dobrowolną aktywność, poprzez którą obywatele i grupy społeczne, których są członkami, chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań politycznych”. Przesłankami dla tak rozumianej zasady są trzy elementy: 1) dobrowolna aktywność podmiotów, co wyklucza jakąkolwiek partycypację w systemach totalitarnych; 2) poziom prawnie określonej autonomii poszczególnych podmiotów w wykonywaniu działań i podejmowaniu wyborów politycznych; 3) istnienie przynajmniej minimalnych szans wpływania na politykę i na podejmowanie decyzji politycznych⁵. Partycypacja w systemie demokratycznym jest autentyczną normą ustrojową i stałym elementem praktyki politycznej. Obowiązuje zasada pluralizmu⁶, realizowana poprzez obecność na arenie politycznej podmiotów posiadających zróżnicowane bądź przeciwstawne interesy, systemy wartości i programy polityczne.

3. INTERNET A ZASADY REPREZENTACJI I PARTYCYPACJI

We współczesnych wariantach systemu demokratycznego problemem staje się niska partycypacja obywateli i spadek zainteresowania udziałem w życiu publicznym. Należy zgodzić się z Agnieszką Pawłowską, która stwierdziła, że uczestnictwo obywateli w życiu politycznym ogranicza się w większości przypadków do udziału w wyborach przywódców politycznych⁷. Tymczasem zgodnie z liberalnym sposobem myślenia o polityce uczestnictwo obywateli w życiu publicznym jest niezbędne, ponieważ od niego zależy legitymizacja systemu politycznego⁸. Problem pogłębia się wówczas, gdy większość obywateli nie bierze udziału w wyborach.

Pojawienie się sieci globalnej dało szansę na zahamowanie bądź nawet odwrócenie przedmiotowych procesów. B. Wellman, socjolog kanadyjski, opisał koncepcję społeczeństwa usieciowionego (*networked society*), w którym sieci teleinformatyczne stają się nową przestrzenią społeczną, nową płaszczyzną działania (cyberprzestrzenią). W społeczeństwie takim rodzą się patologie, ale też i niespotykane dotąd formy ekspresji politycznej i obywatelskiej. Wellman po przeprowadzeniu ze swym zespołem badań nad zastosowaniem komunikacji internetowej w kontaktach międzyludzkich doszedł do dwóch podstawowych wniosków. Po pierwsze, aktywni użytkownicy Internetu intensywniej uczestniczą w życiu politycznym niż inni obywatele. Po drugie,

⁵ *Leksykon politologii...*, s. 403–404.

⁶ Jamróz jest zdania, że pluralizm polega głównie na respektowaniu odmienności jednostek w społeczeństwie na równych prawach. W tej idei zawarta jest także pochwała różnorodności. Zgodnie z tą zasadą, różnice występujące między jednostkami są „motorem funkcjonowania społeczeństwa”. A. Jamróz, *Demokracja współczesna: Wprowadzenie*, Toruń 1993, s. 61.

⁷ A. Pawłowska, *Władza i uczestnictwo polityczne w społeczeństwie informacyjnym: Studium amerykańskie*, Lublin 1995, s. 84.

⁸ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970, s. 14.

komunikacja internetowa uzupełnia tradycyjne kontakty międzyludzkie, takie jak spotkania bezpośrednie czy rozmowy telefoniczne, ale nie zastępuje ich⁹.

Właściwości sieci w kontekście partycypacji zostały dostrzeżone i wykorzystane przez stronę państwową. W tworzonych strategiach krajowych podkreśla się, że ich głównym adresatem jest obywatel, a nadrzędnym celem „pobudzenie jego aktywności”. Rozwiązania techniczne, takie jak fora dyskusyjne czy interaktywne aplikacje mają na celu uczynienie z użytkownika Internetu obywatela zaangażowanego – który dyskutuje (poprzez wysyłanie komentarzy i sugestii) oraz opiniuje (np. przez udział w e-konsultacjach wywiera wpływ na treść projektów decyzji)¹⁰.

W kwestii ocen rzeczywistej przydatności Internetu zarysowały się dwa odmienne stanowiska. „Cyberpesymiści” uważają, że fakt zastosowania Internetu nie ma większego znaczenia dla funkcjonowania systemu przedstawicielskiego. „Cyberoptymiści” twierdzą, że z powodu powstania technicznych możliwości realizacji idei demokracji bezpośredniej¹¹, system polityczny będzie ewoluował w kierunku intensywnego rozwoju partycypacji obywateli w polityce w tego typu formach. Maria Marczevska-Rytko stwierdziła, że:

[...] istnieje techniczna możliwość wprowadzenia demokracji elektronicznej. Realne jest głosowanie przez obywateli w kwestiach rozstrzyganych obecnie przez organy przedstawicielskie. Problemem pozostaje przygotowanie właściwych ustaw oraz inicjatywy ludowej¹².

W chwili obecnej trudno jednoznacznie określić, które z tych stanowisk jest bliższe rzeczywistości. Wydaje się, że „demokracja elektroniczna”, rozumiana jako forma demokracji bezpośredniej opartej na głosowaniu nigdy nie zostanie zrealizowana w postulowanej przez optymistów formie. Analizy i wnioski cyberoptymistów mają charakter normatywny, odnoszą się do pożądaney wizji rzeczywistości, co powoduje, że nie dostrzegają oni podstawowych przesłanek zaistnienia systemu przedstawicielskiego (demokracji pośredniej).

Biorąc pod uwagę wprowadzone w demokracji innowacje sieciowe (elektroniczne konsultacje legislatywy i egzekutywy, elektroniczne petycje, głosowanie przez Internet w wyborach przedstawicieli do organów państwowych, prawyborach partyjnych czy stosowanie sieci w konsultacjach samorządowych lub elektroniczne sądownictwo) należy jednak ocenić, że są to elementy potencjalnie zwiększające poziom partycypacji.

Funkcjonowanie demokracji wzbogaconey o wyżej wskazane składniki powoduje, że obywatele mogą przejawiać swą aktywność w nowych formach. Ten zmodyfikowany

⁹ E. Benedyk, *Niezapowiedziane rewolucje*, „Polityka. Niezbędnik Inteligenta” (dodatek), 2004, nr 27, s. 10.

¹⁰ E. Di Maria, L. S. Rizzo, *On line Citizenship*, New York 2005, s. 84.

¹¹ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 188.

¹² *Ibidem*.

system proponuję określać mianem demokracji partycypacyjnej¹³. Demokracja partycypacyjna powinna być rozumiana nie jako ogólny wzrost zainteresowania obywateli polityką i problemami społecznymi, który jest mierzony procentem udziału osób uprawnionych do głosowania w wyborach politycznych, ale przede wszystkim jako rzeczywisty udział w mechanizmach umożliwiających wpływanie na podejmowane decyzje¹⁴. Taka sytuacja oznacza, że wybór przedstawicieli pozostaje jedną z najważniejszych zasad rządzących systemem demokratycznym, przy jednoczesnej obecności elementów pozwalających na zwiększenie aktywności obywateli w tym systemie.

Tak postrzegana demokracja partycypacyjna jest możliwa do zrealizowania w państwach, które dysponują odpowiednią infrastrukturą techniczną i przepisami w zakresie podpisu elektronicznego. Ch. Theunissen stwierdził nawet, że z technicznego punktu widzenia jest możliwe głosowanie elektroniczne z wykorzystaniem telefonu komórkowego, w oparciu o WAP¹⁵ i podpis elektroniczny¹⁶. Dodajmy, że głosowanie za pośrednictwem Internetu jest stosowane w rzeczywistości. Wykorzystanie sieci w prawyborach Partii Demokratycznej w stanie Arizona spowodowało, że wzięło w nich udział sześciokrotnie więcej obywateli niż tradycyjnie¹⁷. E-voting był też stosowany równoległe z tradycyjnym głosowaniem w Estonii w trakcie wyborów samorządowych w 2005 roku i parlamentarnych w 2007 roku.

Co więcej, okazało się, że stosowanie sieci jest bardziej bezpieczne, niż dokonywanie aktu wyborczego w tradycyjny sposób. W Stanach Zjednoczonych podczas

¹³ Pojęcie to nie jest równoznaczne z terminem „demokracja uczestnicząca”, stosowanym przez A. Pawłowską i Y. Masudę. Agnieszka Pawłowska stwierdziła, że jest to „System rządów, w którym decyzje polityczne, zarówno szczebla lokalnego, jak i państwowego, są podejmowane w sytuacji bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym”, zob. A. Pawłowska, *Władza i uczestnictwo polityczne...*, s. 91. Zdaniem Y. Masudy, aby spełnić warunki konieczne dla realizacji przedmiotowej formy demokracji należy doprowadzić do sytuacji, w której: 1) wszyscy, bądź co najmniej większość obywateli uczestniczy w podejmowaniu decyzji; 2) system polityczny jest oparty na współpracy i wspomaganii; 3) wszelkie informacje niezbędne do podjęcia decyzji są dostępne; 4) wszystkie korzyści i straty wynikające z podjętych decyzji są w różny sposób dystrybuowane pomiędzy obywateli; 5) rozwiązywanie problemów odbywa się w drodze negocjacji i porozumienia. Y. Masuda, *Information Society as Post-Industrial Society*, Tokyo 1981, s. 104–107.

¹⁴ W opinii M. Murru partycypacja obywateli polega na wykorzystaniu przez nich możliwości komentowania bezpośrednio propozycji rządowych, na ułatwieniach w otrzymywaniu informacji (drogą e-mail i sondazy, na rządowych stronach WWW) oraz stworzeniu możliwości uczestnictwa w dialogu publicznym (z innymi obywatelami i władzą). Strona internetowa United Nations Online Network in Public Administration and Finance, <http://www.unpan.org>, M. Murru, „E-Government: From Real to Virtual Democracy”, s. 11.

¹⁵ Skrót oznacza Wireless Application Protocol i odnosi się do aplikacji stosowanych w urządzeniach łączących się z siecią Internet w sposób bezprzewodowy.

¹⁶ Ch. Theunissen, *Applications and Implications of Cellular (Mobile) telephone Technologies for Electronic Government and Informatisation: An Overview*, [w:] *Designing E-Government: On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. J. E. J. Prins, Hague–London–Boston [b.r.w.], s. 207.

¹⁷ R. Lawson Mack, *The Digital Divide: Standing at the Intersection of Race and Technology*, Durham 2001, s. 143.

wyborów prezydenckich w 2000 roku stwierdzono nieprawidłowości w liczeniu głosów, co dotyczyło około 2 procent spośród 150 milionów obywateli uprawnionych do głosowania¹⁸. Popelniono błędy w spisach wyborców, część z głosów uznano za nieważne ze względów technicznych oraz źle zaprojektowano karty do głosowania. Biorąc pod uwagę okoliczności (o wynikach wyborów zdecydowało zaledwie 537 głosów z Florydy, a nieprawidłowości dotyczyły 2 proc. ogółu głosujących), to wiele przemawia za stosowaniem głosowań internetowych, z wykorzystaniem połączeń szyfrowanych i podpisu elektronicznego.

M. Marczevska-Rytko podała kilka argumentów, wysuwanych przez krytyków wykorzystania Internetu w procesie decyzyjnym. Po pierwsze, przeciwnicy takiego rozwiązania twierdzą, że poziom dyskusji oraz przekazywanych informacji jest względnie niski. Po drugie, istnieją obawy, że proces podejmowania decyzji może się przerodzić w populistyczny plebiscyt. Po trzecie, podkreślają fakt, że jedynie część spośród obywateli może zostać włączona w procesy polityczne, co jest uzależnione od wykształcenia i dostępu do sieci¹⁹. Zastrzeżenia te są w znacznym stopniu bezzasadne. Jeśli obywatel ma możliwość uczestniczenia w debacie (na przykład w formie konsultacji lub na za pośrednictwem forum) i jeśli stworzone warunki sprawiają, że jego głos ma realne znaczenie w dyskusji, to wypowiedzi mają charakter merytoryczny, a nie populistyczny. Błędem jest też stawianie znaku równości pomiędzy demokracją bezpośrednią i partycypacyjną. Przedstawione formy partycypacji nie oznaczają poddawania jakiegokolwiek propozycji pod osąd w formie głosowania (plebiscytu), lecz polegają na zasięgnięciu merytorycznych opinii w przedmiocie decyzji i uwzględnianiu ich w tworzonym prawie.

Podsumowując, ewolucja demokracji w kierunku partycypacyjnym jest możliwa z trzech powodów.

1. Powstała przestrzeń społeczna, która spełnia funkcję „elektronicznej agory”. Rod Allen i Nod Miller piszą o powstaniu przestrzeni publicznej, w której każdy ma równe prawo, aby móc się wypowiedzieć oraz zostać wysłuchanym. Jest to idea pochodząca z demokracji ateńskiej²⁰. Funkcją tej przestrzeni jest tworzenie miejsca dla debaty publicznej. Z kolei celem debaty publicznej jest tworzenie wspólnoty obywatelskiej, bez której dyskusje byłyby jedynie formą wyrażania indywidualnych interesów. Silna demokracja musi się opierać się na świadomości przynależenia do grupy i identyfikacji z jej interesami²¹. Powstanie nowej przestrzeni wzmacnia zatem demokrację.

2. Instytucje państwa tworzą programy wykorzystania Internetu, których celem jest zwiększenie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym.

¹⁸ M. Gajlewicz., *Demokracja a nowe technologie*, [w:] *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, red. J. Adamowski, Warszawa 2004, s. 56–57.

¹⁹ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia...*, s. 187.

²⁰ R. Allen, N. Miller, *Panaceas and Promises of Democratic Participation*, *Reactions to the New Channels, From the Wireless to the World Wide Web*, [w:] *Technology and In/Equality: Questioning the Information Society*, ed. S. Wyatt, Londyn–New York 2000, s. 56.

²¹ A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 93.

3. Za pośrednictwem sieci stworzono mechanizmy, które umożliwiają wpływ obywateli na proces podejmowania decyzji politycznych²².

Przedmiot kontrowersji, istotę ścierania się zasad partycypacji i reprezentacji stanowi trzeci z wymienionych powodów. W jego rezultacie władza polityczna obawia się uszczuplenia swoich kompetencji (zakresu władzy). Istotę rzeczy oddaje przeprowadzona w niemieckim Essingen debata budżetowa. Essingen jest miastem w południowej części RFN, liczącym około 90 000 mieszkańców. W roku 2001 miasto rozpoczęło wdrażanie programów, które pozwoliły obywatelom na stałą partycypację w lokalnym życiu politycznym. W 2003 roku w mieście zainicjowano projekt, który angażował obywateli w przygotowywanie budżetu miasta. Jako narzędzie wykorzystano forum dyskusyjne, które stało się instrumentem informacyjnym oraz konsultacyjnym dla lokalnej opinii publicznej.

Przedsięwzięcie zostało rozłożone na dwie fazy. Pierwsza z nich trwała cztery tygodnie i została zainicjowana przez spotkanie z obywatelami w budynku rady miasta. Jednocześnie uruchomiono forum internetowe, w którym dyskutowano na tematy o charakterze generalnym: o potencjalnych inwestycjach i wskaźnikach budżetowych. Uczestnicy forum na tym etapie wysunęli 20 uwag i propozycji (które zostały uznane za rzeczowe), zaś stronę internetową odwiedziło 8000 osób. Rezultaty debaty zostały podsumowane i opublikowane w Internecie. W dalszej kolejności do uczestników został wysłany *e-mail* z prośbą o uwagi odnośnie do funkcjonowania forum w celu zwiększenia jego przydatności, a także z zapytaniem o tematy, które ich zdaniem powinny pojawić się w fazie drugiej. Kolejny etap trwał dwa tygodnie i był zorientowany na pogłębienie dyskusji, w szczególności ukierunkowanie jej na ewentualne „ciąćcia budżetowe”. Podobnie jak w pierwszym przypadku, faza druga rozpoczęła się spotkaniem w budynku rady miasta. Rezultatem dyskusji w etapie drugim było 27 merytorycznych propozycji. Pomimo aktywności mieszkańców ostateczny cel projektu nie został osiągnięty – ich propozycje nie zostały wzięte pod uwagę przez radę miasta. Zabrakło sprzężenia zwrotnego pomiędzy propozycjami a decyzjami budżetowymi oraz uwzględnienia tych sugestii w procesie stanowienia budżetu. Stefanie Roeder, Annika Poppenborg, Susanne Michaelis, Oliver Märker, Stefan Salz stwierdzili wprost, że taka postawa wynikała z obaw rady miasta przed utratą swoich kompetencji finansowych oraz przed konfrontacją z potencjalnie niemożliwymi do spełnienia postulatami mieszkańców²³.

²² Interesującym przykładem praktycznej realizacji tych postulatów jest inicjatywa Unii Europejskiej *Your Voice in Europe*. Celem tego projektu jest umożliwienie obywatelom wyrażania opinii w procesach decyzyjnych. Mogą uczestniczyć w otwartych konsultacjach dotyczących projektów decyzji, dyskutować bezpośrednio z politykami o bieżących problemach, dzielić się spostrzeżeniami na temat wcielania w życie unijnych decyzji. W zakresie konsultacji sprecyzowane jest pole polityki (dziedzina, której dotyczy projekt decyzji), grupa docelowa oraz data rozpoczęcia i zamknięcia konsultacji. Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europa.eu.int>, „Your voice in Europe”, inf. z 10 IX 2006.

²³ „Public Budget Dialogue” – *An Innovative Approach to E-Participation*, S. Roeder i inni, [w:] *E-Government: Towards Electronic Democracy: International Conference, TCGOV 2005, Bolzano, Italy, March 2–4, 2005. Proceedings*, ed. M. Böhlen i inni, Berlin–Heidelberg–New York 2005, s. 50–51.

Należy więc wnioskować, że wśród wybranych reprezentantów, przedstawicieli władzy wykonawczej i samorządowej istnieje obawa wynikająca z przekonania, że zastosowanie sieci w demokracji doprowadzi do ograniczenia ich władzy lub zakresu kompetencji. W dużej mierze jest ona bezprzedmiotowa. Można wskazać na przykłady funkcjonowania elementów demokracji partycypacyjnej, które są dowodem na to, że wbrew istniejącym przekonaniom, wprowadzanie takich innowacji nie prowadzi do uszczuplenia władzy przedstawicielskiej. W 1999 roku fińskie Ministerstwo Finansów uruchomiło forum dyskusyjne o charakterze ogólnopaństwowym, funkcjonujące pod nazwą „Podziel się z nami swoją opinią”. Uczestniczą w nim z jednej strony obywatele, a z drugiej urzędnicy oraz ministrowie (na sesjach specjalnych). Forum ma zmienne przewodnictwo, co miesiąc obejmuje je inny resort rządowy. Głównym celem zasięgniętych opinii jest konsultacja projektów podejmowanych decyzji w wczesnej fazie ich przygotowywania²⁴.

W 1997 roku fińskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uruchomiło projekt dotyczący partycypacji obywateli w życiu publicznym, który zakończył się wiosną 2002 roku. Opierał się na uczestnictwie i wpływie obywateli na sprawy lokalne. Jego celem było również zwiększenie otwartości administracji²⁵. Do uszczuplenia władzy przedstawicielskiej nie doprowadziły też mechanizmy: e-petycji stosowane w parlamencie szkockim, e-konsultacje egzekutywy brytyjskiej ani szwedzkie elektroniczne konsultacje samorządowe. Przeciwnie, mechanizmy te opierają się na uwzględnianiu opinii obywateli i prowadzą do ograniczania „ignorancji władzy politycznej”, a w konsekwencji – poprzez konsultacje we wstępnym etapie przygotowywania decyzji – do efektywnej realizacji potrzeb i interesów społecznych.

4. TRANSPARENTNOŚĆ – POJĘCIE I SENS

Internet poprzez rozwój sfery informacyjnej i komunikacyjnej w praktyczny sposób wpływa na realizację zasady transparentności. Transparentność można zdefiniować jako: „[...] zasadę funkcjonowania systemu politycznego, która pozwala osobom, których dotyczą podejmowane decyzje, na poznanie nie tylko podstawowych danych i statystyk z nimi związanych, ale także mechanizmów i procesów, które doprowadziły do ich podjęcia. Jest obowiązkiem osób podejmujących przedmiotowe decyzje, aby działać w sposób jawny, przewidywalny i zrozumiały”²⁶. Zasada transparentności odnosi się do całości systemu politycznego i oznacza przejrzystość procedur działania władzy na wszelkich jej poziomach, a także do niepaństwowej sfery publicznej, w szczególności do partii politycznych.

²⁴ *OECD e-Government Studies: Finland...*, s. 122.

²⁵ *Ibid.*, s. 121.

²⁶ Definicja organizacji Transparency International. Oficjalna strona internetowa organizacji Transparency International, <http://www.transparency.org>, „Frequently asked questions”, inf. z 3 IX 2006.

Transparentność realizowaną za pośrednictwem sieci można rozpatrywać w sensie politycznym, prawnym oraz finansowym. W ujęciu politycznym można mówić o stopniu dostępności informacji na temat: wypowiedzi i stanowisk politycznych, programów partyjnych, głosowań w organach przedstawicielskich. W sensie prawnym transparentność jest realizowana wówczas, gdy w sposób klarowny i ścisły do publicznej wiadomości podawane są dane dotyczące: 1) procedur prawnych, zwłaszcza administracyjnych; 2) istotnych aktów normatywnych, które regulują życie społeczne; 3) norm wewnętrznych instytucji, na przykład statutów lub regulaminów, stanowiących reguły ich funkcjonowania. Transparentność finansowa oznacza publiczny dostęp do danych na temat źródeł oraz wysokości dochodów urzędników i polityków zajmujących ważne stanowiska państwowe. Odnosi się także do upubliczniania danych budżetowych, będących w dyspozycji zarówno władzy centralnej i lokalnej oraz finansowania poszczególnych instytucji publicznych. Szczególnym elementem tej formy transparentności są informacje na temat źródeł dochodów partii politycznych i finansowania kampanii wyborczych.

5. INTERNET I ZASADA TRANSPARENTNOŚCI

Internet umożliwia transparentność polityczną, prawną oraz finansową poprzez stałe publikowanie odpowiednich danych oraz ich bieżącą aktualizację zgodnie ze stanem faktycznym. Urzeczywistnianie tej zasady zależy od sposobu, w jaki instytucje państwowe realizują politykę *e-government*. Realizacja transparentności zależy więc głównie od państwa, to bowiem jego struktury tworzą oficjalne internetowe kanały komunikacyjne, z których obywatele mogą korzystać²⁷.

Przykładem transparentności politycznej jest strona internetowa parlamentu Francji. Przedmiotowe dane są zorganizowane w kategorie i obejmują informacje o charakterze ogólnym (przynależność do grupy parlamentarnej, zawód); dane kontaktowe; raporty z działalności w parlamencie, począwszy od momentu elekcji (zapytania, raporty, propozycje i wszelkie inne wystąpienia oraz ich treść); na temat funkcji, członkostwa i działań podejmowanych na forum organów parlamentarnych²⁸. Upublicznianie danych na temat treści przeszłej i bieżącej polityki sprzyja zwiększaniu odpowiedzialności polityka za podejmowane działania i prezentowane poglądy. Z punktu widzenia obywateli istotne jest to, że weryfikowalny stał się udział polityka w podjęciu danej decyzji oraz wpływ wyarty na jej treść. Dotyczy to większości decyzji podejmowanych na forum parlamentu oraz w instytucjach samorządu terytorialnego. Przykład transparentności finansowej pochodzi ze strony internetowej

²⁷ C. Needham, *The Citizen as a Consumer: E-government in the United Kingdom and the United States*, [w:] *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs*, ed. R. Gibson, A. Römmele, S. Ward, London–New York 2004, s. 44.

²⁸ Strona internetowa parlamentu Francji, <http://www.assemblee-nationale.fr>, inf. z 5 IX 2008 roku.

agencji „Elections Canada”, która jest odpowiedzialna za przeprowadzanie wyborów politycznych i referendum w Kanadzie. Jedną z funkcji agencji jest udostępnianie danych na temat źródeł dochodów osób zaangażowanych w działalność polityczną. Obszerna baza danych zawiera sprawozdania z poszczególnych lat (począwszy od 1993 roku) i obejmuje raporty z kampanii wyborczych; z transakcji finansowych dokonywanych przez partie polityczne w okresie międzywyborczym; z działalności związków i stowarzyszeń wyborczych. Przejrzystość w zakresie źródeł finansowania polityki jest istotnym elementem porządkowania sceny politycznej zgodnie z regułami liberalnymi (równość wobec prawa). Ułatwia zwalczanie sytuacji patologicznych, mających podłoże korupcyjne.

Z kolei przykładem transparentności prawnej realizowanej przez parlament amerykański jest prowadzony przez Bibliotekę Kongresu Stanów Zjednoczonych system „Thomas”. Został uruchomiony w 1995 roku, a jego główna funkcja polega na upowszechnianiu informacji na temat funkcjonowania legislatury. „Thomas” pozwala na wyszukiwanie informacji dotyczących aktów prawnych: ustaw, traktatów i umów międzynarodowych, raportów komitetów, nominacji prezydenckich; zawiera też wiedzę o innym charakterze, na przykład statystyki wyborcze²⁹. Idea systemu jest oparta na zasadzie prawa obywateli do żądania informacji od organów państwowych.

Jednym ze skutków transparentności jest zmniejszanie korupcji. Według definicji organizacji Transparency International, zjawisko to oznacza „nadużycie powierzonej władzy w celu osiągnięcia prywatnych korzyści”. Organizacja wyróżnia dwa typy działań korupcyjnych. Pierwsze określa się jako „korupcję w kierunku zasad”, która ma miejsce wówczas, gdy urzędnik przyjmuje korzyści materialne za wykonanie działań, przewidzianych w ramach jego obowiązków. „Korupcja przeciwko zasadom” ma miejsce wówczas, kiedy przyjmuje on korzyści za czynności, których zgodnie z przepisami prawa nie może dokonać³⁰.

Przykładem zastosowania Internetu w walce z omawianym zjawiskiem są wydarzenia w Seulu w roku 1998 roku. Władze zadeklarowały „rozpoczęcie wojny z korupcją”. Jednym z kluczowych elementów tego planu była deregulacja systemu. W 2000 roku zniesiono 392 lokalne regulacje administracyjne, a 3897 zmieniono. W celu nawiązania bezpośredniej komunikacji z obywatelami i przekazywania im informacji na temat przeprowadzanej akcji, władze Seulu uruchomiły portal internetowy o nazwie OPEN (*Online Procedures Enhancement for Civil Applications*). Umieszczono na nim informacje na temat wdrażanych zmian oraz miernik antykorupcyjny, wprowadzono też monitoring procedur uzyskiwania licencji i pozwoleń. Rezultaty sondażu przeprowadzonego wśród mieszkańców Seulu wykazały, że 84,3

²⁹ Strona internetowa systemu Thomas, <http://www/thomas.loc.gov/>, „Thomas”, inf. z dnia 17 XI 2008 roku.

³⁰ Strona internetowa organizacji Transparency International, <http://www.transparency.org>, „Frequently asked questions”, inf. 6 IX 2006.

procent osób przyznało portalowi rolę czynnika przyczyniającego się do zwiększenia przejrzystości procedur i zmniejszenia korupcji³¹.

Skutkiem zwiększania transparentności jest wzrost zaufania obywateli do instytucji publicznych i generalnie – w stosunku do systemu politycznego. W konsekwencji prowadzi to do zwiększenia partycypacji i poparcia dla demokracji jako systemu. D. Held, przedstawiając założenia demokracji partycypacyjnej, stwierdził, że warunkiem koniecznym jej istnienia jest transparentność, rozumiana jako otwarty dostęp do procesu decyzyjnego, który implikuje otwartość całego systemu instytucjonalnego³².

Włoscy badacze problemu stwierdzili, że transparentność procesu decyzyjnego jest jednym z głównych celów, dla których Internet jest stosowany w demokracji³³. Przemiany tego typu są w dużej mierze sterowane, ponieważ przyjmowanie dokumentów i strategii *e-government* oraz generalny trend w kierunku wdrażania reform w państwach demokratycznych wynika z działalności organizacji międzynarodowych³⁴. Projekty tego typu są w szczególności opracowywane na forum Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wymienione podmioty akcentują potrzebę modernizacji instytucji władzy w przedmiotowym kierunku, a państwa członkowskie są zachęcane do przyjmowania stosownych programów.

Transparentność należy rozpatrywać łącznie z obywatelskim uprawnieniem w postaci prawa do informacji. Stanowi ono naturalne uzupełnienie zasady transparentności³⁵, ponieważ prawo do informacji jest podstawą do żądania udostępnienia określonych danych przez organ publiczny. Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy transparentność systemu jest względnie niska.

Należy zgodzić się z twierdzeniem Moniki Bargmann, Geralda Pfeifera i Borisa Piwingera, że jakakolwiek informacja jest beзуżyteczna, jeśli użytkownik nie może jej odnaleźć lub nie może mieć do niej dostępu z różnych powodów, na przykład braku umiejętności technicznych lub inwalidztwa³⁶. Dlatego skutecznym rozwiązaniem problemu dostępności do informacji jest tworzenie portali ogólnopaństwowych, które udostępniają informacje zgodnie z zasadą ukierunkowania na potrzeby obywatela³⁷.

Na realizację prawa do informacji za pośrednictwem Internetu mają wpływ dwie innowacje. Po pierwsze, powstają źródła informacyjne alternatywne w stosunku do

³¹ S. Bhatnagar, *E-government: From Vision to Implementation. A Practical Guide with Case Studies*, New Delhi–Thousand Oaks–London 2004, s. 186.

³² D. Held, *Models of Democracy*, Stanford 1987, s. 262.

³³ E. Di Maria, L. S. Rizzo, *op. cit.*, s. 84.

³⁴ W Finlandii w 1999 roku przyjęto dokument państwowy zatytułowany *Akt Otwartości Działań Państwa*. Główne cele, które wskazali twórcy przedmiotowego prawa to: zwiększenie przejrzystości działań państwa, wprowadzenie zasady otwartości działań, stworzenie możliwości publicznej debaty. *OECD e-Government Studies: Finland...*, s. 121.

³⁵ Więcej na temat rozumienia zasady transparentności zob. P. Nixon, H. Johansson, *Transparency through Technology: the Internet and Political Parties*, New York 2004, *passim*.

³⁶ M. Bargmann, G. Pfeifer, B. Piwinger, *A Citizen's Perspective on Public Sector Information*, [w:] *Public Sector Information in the Digital Age*, ed. G. Aichholzer, H. Burkert, [b.m.w.] 2004, s. 258.

³⁷ *Ibid.*, s. 259.

oficjalnych (państwowych) bądź prywatnych, ale zaangażowanych w popieranie określonej opcji politycznej³⁸. Alternatywną strukturą dla tego typu kanałów informacyjnych są sieci prowadzone przez media niezależne. Przykładem jest *Globalvision News Network* (GVNews.Net) – syndykat ponad 240 podmiotów działających w skali globalnej, który zapewnia dostęp do informacji lokalnych z całego świata. Produktem działalności tej organizacji jest niezależny portal wprowadzający w obieg każdego dnia około 3000 informacji o wydarzeniach w 150 państwach³⁹.

Po drugie, należy zauważyć, że powstały nowe formy przekazu informacyjnego, między innymi blog⁴⁰ i jego specyficzna odmiana – blog polityczny. D. Winner, jeden z pionierów bloggingu, wymyślił akcję zachęcającą wyborców w stanie New Hampshire, aby umieszczali w swych dziennikach informacje na temat działalności danego kandydata, oceniali ją i mówili o niej w sposób jasny i bezpośredni, zmuszając w ten sposób polityków do przedstawiania swych programów w sposób precyzyjny i czytelny⁴¹. Innym przykładem może być *Project Vote Smart* – zapoczątkowany przez byłych prezydentów Geralda Forda i Jimmy'ego Cartera. Celem projektu było stworzenie internetowego „systemu samoobrony” dla wyborców, powstałego na bazie dokładnych i obiektywnych danych o kandydatach i kampaniach⁴².

Podstawowym problemem związanym z prawem do informacji jest weryfikacja wiarygodności danych. Internet z jednej strony sprzyja upowszechnianiu informacji prawdziwych, z drugiej strony jest obszarem manipulacji. P. Lissewski stwierdził, że problem ten wynika również z tego, że „to maszyny i programy zastąpiły obecnie człowieka w procesie weryfikacji, nastąpiło rozdzielenie ośrodka decyzyjnego w tym zakresie”⁴³. Wspomniany już blog może być wykorzystywany jako środek takiej manipulacji. Jako przykład można podać „wirtualne pamiętniki” tworzone przez żołnierzy amerykańskich w Iraku. Są to popularne wśród internautów zapiski wojennych przeżyć, ubarwione zdjęciami i komentarzami z pola walki. Wiarygodność tożsamości danej osoby (w tym przypadku żołnierza) nie jest sprawą łatwą do sprawdzenia dla przeciętnego użytkownika sieci, co stanowi pole do manipulacji. Anonimowość Internetu jest cechą, która pozwala na większą niż dotychczas swobodę

³⁸ Na ten proces mają wpływ różnice pomiędzy klasycznymi mediami a Internetem: możliwość publikacji (kontrola/brak kontroli), opłata za wymianę informacji (jest/nie ma), kontrola przez właścicieli (prawica, lewica, centrum/brak kontroli). Zob. B. Hague, B. Loader *Digital Democracy: an Introduction*, [w:] *Digital Democracy: Discourse and Decision Making In the Information Age*, ed. B. N. Hague, B. D. Loader, London 1999, s. 42.

³⁹ O. Boyd-Barret, *Globalization, Cyberspace and the Public Sphere*, [w:] *Community Practice in the Network Society: Local Action/Global Interaction*, ed. P. Day, D. Schuler, Londyn–New York 2004, s. 32.

⁴⁰ Blog – nowy środek przekazu – łatwy do aktualizacji i otwarty, jako że autor zwykle udziela wiele informacji na swój temat osobom odwiedzającym jego stronę, pozostawiając te informacje ich ocenie. Jest formą dziennika pisanego swobodnym językiem, w tonie osobistym, co odgrywa ważną rolę – przyciąga uwagę, a zarazem prowokuje, M. Aguirre, *Komputer na barykadzie*, „Forum”, 2004, nr 5, s. 24.

⁴¹ *Ibid.*, s. 25.

⁴² *Ibid.*, s. 26.

⁴³ P. Lissewski, *Cyberdemokracja? Internetowe iluzje*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 3, s. 117.

wypowiedzi, ale równocześnie umożliwi przyjmowanie innych tożsamości. Przykład blogów żołnierzy dowodzi, że można w ten sposób skutecznie uprawiać propagandę i dezinformację⁴⁴, tym bardziej, że informacja wrażliwa politycznie może być przed obywatelami skutecznie ukrywana, a dostęp do niej będzie miała tylko wskazana grupa użytkowników⁴⁵.

Podsumowując, należy postawić dwa wnioski. Po pierwsze, zmiany w funkcjonowaniu zasad reprezentacji i partycypacji pozwalają na:

- zwrócenie uwagi decydentów na niedostrzegane kwestie społeczne;
- uwzględnianie w treści tworzonych decyzji merytorycznych uwag pochodzących od obywateli;
- usprawnienie procesu wyborczego (zwiększenie frekwencji wyborczej, minimalizacja błędów w liczeniu głosów, przyspieszenie procedur);
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego, poprzez tworzenie miejsca publicznej debaty.

Po drugie, w kontekście transparentności sieć globalna:

- wpływa na legitymizację systemu poprzez wzrost zaufania społeczeństwa do instytucji państwowych;
- pozwala na realizację prawa do informacji poprzez publikację istotnych danych finansowych, prawnych i politycznych;
- ograniczenie zjawisk i procesów patologicznych (np. korupcji).

Słowa kluczowe: cechy systemu demokratycznego – reprezentacja, partycypacja i transparentność, nowe media, e-demokracja, e-government

Key words: democratic system rules – representation, participation and transparency, new media, e-democracy, e-government

SUMMARY

Author provides the analysis of changes in the meaning of rules of representation, participation and transparency that have occurred as a result of the use of Internet in democratic systems. The author proves that global network has improved the transparency of the political system which is indicated by the facilitation of system's clarity in three dimensions: political, financial and legal.

E-government reforms mean inclusion to the system several innovative mechanisms (like e-consultations within legislative and executive bodies, petitions online, e-voting, self-governmental e-consultations and e-courts) that are seen as the facilitators of civic engagement. Improved participation influences on the rule of representation and makes elected representatives more skeptical about the ideas of giving citizens more rights to participation in decision processes.

⁴⁴ M. Matuzik, *Blogi i blagi*, „Polityka”, 9 I 2004, s. 78.

⁴⁵ M. Margolis, D. Resnick, *Politics as Usual: The Cyberspace „Revolution”*, London–New Delhi 2000, s. 81.