

ZAGADNIENIE REGULACJI ELEKTRONICZNEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ W POLSCE

1. Wprowadzenie

Jedną z fundamentalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada zwierzchnictwa Narodu. Zgodnie z Konstytucją RP, władzę zwierzchnią sprawuje suweren poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2). Demokracja bezpośrednia to sposób sprawowania władzy, w którym decyzje podejmowane są bezpośrednio przez ogół wyborców, bez pośrednictwa jakichkolwiek organów państwowych¹. Do podstawowych form demokracji bezpośredniej zalicza się ogólne zgromadzenie wyborców oraz referendum, niekiedy również inicjatywę ludową oraz weto ludowe².

Przedmiot analizy w niniejszym artykule stanowią niektóre aspekty dotyczące realizacji inicjatywy ludowej, określanej także jako obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Instytucja ta wyraża się w przyznaniu określonej grupie obywateli prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc możliwości wszczęcia postępowania ustawodawczego w obrębie parlamentu zmierzającego do uchwalenia ustawy o określonej treści. W odróżnieniu od pozostałych wymienionych wyżej instrumentów demokracji bezpośredniej, inicjatywa ludowa wywołuje jedynie skutki w aspekcie proceduralnym. W następstwie jej wykonania parlament staje się zobligowany do wszczęcia postępowania ustawodawczego, natomiast ustawa proponowana przez grupę obywateli nie musi być uchwalona (skutek materialny). Zarazem, w razie uchwalenia takiej ustawy, jej ostateczna treść może odbiegać od pierwotnego, oczekiwanego przez grupę obywateli, projektu.

Inicjatywa obywatelska jest najczęściej wykorzystywaną instytucją demokracji bezpośredniej w polskiej praktyce ustrojowej, stąd szczególne znaczenie należy przypisać regulacji określającej sposób jej realizacji przez obywateli. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym wyłączną formą poparcia jest forma pisemna, w której obywatel wyraża swoje poparcie dla inicjatywy ustawodawczej poprzez złożenie własnoręcznego podpisu na papierowym wykazie osób popierających dany projekt, wraz z podaniem swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL. Przyjęta regulacja skłania do refleksji nad zasadnością wprowadzenia przez ustawodawcę alternatywnego sposobu wyrażenia poparcia inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zważywszy na rozwój technik informatycznych oraz powszechność dostępu do Internetu, niejako naturalnym wydaje się umożliwienie wyrażania takiego poparcia w formie elektronicznej. Wprowadzenie takiej zmiany wydaje się

* Autorka jest studentką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Por. szerzej: M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, [w:] O. Halub, M. Jabłoński, M. Radziejewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Warszawa 2016, s. 13 i n.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 53–54.

nie wywoływać zastrzeżeń zarówno w aspekcie prawnym, jak i celowościowym. W dalszej kolejności warto rozważyć konsekwencje takiego rozwiązania dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba przy tym mieć na względzie, że umożliwienie wyrażenia poparcia pod obywatelskim projektem ustawy w drodze elektronicznej mogłoby stanowić inspirację dla wprowadzenia takich rozwiązań również w innych, pokrewnych, obszarach (np. *e-voting* w prawie wyborczym³).

2. Konstytucyjne prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa obywatelska, znana od dawna m.in. konstytucjom: włoskiej, hiszpańskiej, austriackiej, litewskiej, rumuńskiej i macedońskiej⁴, uznawana jest za jeden z zasadniczych elementów państwa demokratycznego. Została ona również przyjęta w polskiej Konstytucji (art. 118 ust. 2)⁵, zaś szczegółową regulację inicjatywy ludowej zawiera ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁶, której celem jest zagwarantowanie właściwego funkcjonowania tej instytucji⁷. Warto przy tym podkreślić, że inicjatywa obywatelska była obecna w polskim porządku ustrojowym także przed 1997 r. – taki tryb wnoszenia projektów przyszłej Konstytucji przewidywała ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Wprawdzie w pierwotnym brzmieniu powyższej ustawy konstytucyjnej grupa obywateli nie była wyposażona w prawo do wniesienia projektu Konstytucji, uprawnienie takie zostało natomiast przyznane w następstwie nowelizacji z 1994 r.⁹

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, inicjatywę ustawodawczą mogą wykonywać – obok posłów, Senatu, Prezydenta i Rady Ministrów – także grupa co najmniej 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Kwestię czynnego prawa wyborczego precyzuje art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego prawo wybierania przysługuje obywatelowi polskiemu, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Przesłanki negatywne czynnego prawa wyborczego określa art. 62 ust. 2 Konstytucji RP – nie posiadają

³ Por. szerzej: K. W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 35 i n.; R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.

⁴ Por. szerzej: A. Szymt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, GSP 1998, t. 3, s. 143 i n.

⁵ Por. szerzej: M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 485 i n.

⁶ Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.

⁷ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Prz. Sejm. 2000, nr 4, s. 47 i n.

⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.

⁹ Artykuł 1 pkt 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 251); por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 19.

go osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych¹⁰.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, stosownie do dyspozycji zawartej w art. 118 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP, określa szczegółowy tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ludowej. Tym samym ustawą tą objęte jest unormowanie całokształtu czynności związanych z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej na etapie postępowania „przedparlamentarnego”¹¹, na które składa się przede wszystkim zawiązanie komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz dalsze działania podejmowane przez ten komitet poprzedzające wniesienie projektu do Sejmu. Komitet inicjatywy ustawodawczej może zostać utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu (art. 5 ust. 2). Komitet jest odpowiedzialny za czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt (art. 5 ust. 2). Kluczowe znaczenie w kontekście materii stanowiącej przedmiot niniejszego artykułu odgrywa art. 2 u.w.i.u., zgodnie z którym obywatele występują z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy. Oznacza to, że warunkiem wniesienia projektu w trybie inicjatywy obywatelskiej jest zgromadzenie odpowiedniej liczby podpisów, które stanowią wyraz woli złożenia do Marszałka Sejmu projektu ustawy o określonej treści i zarazem stanowią formalny warunek zainicjowania prac parlamentarnych nad projektem. Uzupełnieniem powyższego przepisu jest art. 9 ust. 2 u.w.i.u., który określa wymogi dotyczące procedury zbierania podpisów – obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na papierowym wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Przepis ten stwarza podstawy do podjęcia debaty, w której wskazane byłoby rozważenie zasadności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego możliwości składania podpisów drogą elektroniczną, z racji tego, że funkcjonujący w obrocie prawnym podpis kwalifikowany jest równoważny podpisowi własnoręcznemu.

Nie ulega wątpliwości, że na obecnym etapie rozwoju technologicznego ustawodawca powinien zapewnić obywatelom możliwość udzielenia poparcia projektowi ustawy nie tylko poprzez złożenie podpisu odręcznego, ale także równoważnemu z nim co do skutków prawnych podpisowi elektronicznemu. Umożliwiłoby to obywatelom w prosty sposób wyrażanie swojej woli bez konieczności składania podpisu na papierowym wykazie, którego dostępność ma zawsze – w większym bądź mniejszym stopniu – wymiar ograniczony. Wprowadzenie alternatywnej wobec podpisu tradycyjnego formy podpisu elektronicznego bez wątpienia służyłoby zwiększeniu partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz ułatwiłoby im aktywny udział w bezpośrednim kształtowaniu polityki państwa.

¹⁰ Przesłanka pozbawienia praw publicznych albo pozbawienia praw wyborczych została doprecyzowana w art. 10 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 15), zgodnie z którym nie ma prawa wybierania osoba: pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

¹¹ L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 19.

Przyznanie uprawnienia do składania podpisów drogą elektroniczną pod obywatelskim projektem ustawy nie powinno budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Wymaga podkreślenia, że proponowanych zmian w przepisach ustawy o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej związanych z elektronicznym poparciem projektu ustawy nie można bezpośrednio odnosić do postulatów dotyczących dopuszczenia głosowania w wyborach powszechnych za pośrednictwem Internetu (*e-voting*). W tym ostatnim przypadku na przeszkodzie mogą stać przede wszystkim zasady (przymiotniki) prawa wyborczego – zasada tajności głosowania oraz zasada bezpośredniości¹², które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego mogłyby prowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Jednakże zasady prawa wyborczego nie mają zastosowania do u.w.i.u., natomiast pozostałe regulacje zawarte w Konstytucji nie ustanawiają ani w sposób bezpośredni, ani pośredni zakazu wprowadzenia rozwiązań pozwalających na złożenie poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy w sposób inny niż własnoręczny podpis. Tak więc wprowadzenie takiego rozwiązania do porządku prawnego nie stoi w kolizji z żadną z zasad ustrojowych wyrażonych w ustawie zasadniczej ani z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela.

3. „E-inicjatywa obywatelska”

Jak powyżej wskazano, w obecnym stanie prawnym przepisy u.w.i.u. przewidują jedynie możliwość złożenia podpisu obywatela na papierowym wykazie, stanowiącym spis osób popierających obywatelski projekt ustawy. Taki projekt, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie, musi być wyłożony do wglądu w miejscu zbierania podpisów. Nie ma przeszkód, aby projekt został udostępniony także w formie elektronicznej, np. w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej albo w systemie teleinformatycznym Sejmu RP, który pełni analogiczną funkcję co BIP (urzędowy publikator teleinformatyczny)¹³. Wówczas spełniony zostałby wymóg powszechnej, a zarazem urzędowej dostępności tekstu projektu dla osób, którzy poprzez złożenie podpisu popierają wniesienie tego projektu w ramach inicjatywy obywatelskiej.

Odmianą propozycją jest możliwość utworzenia przez Państwową Komisję Wyborczą elektronicznej platformy (serwisu internetowego) dedykowanego obywatelskim projektom ustaw lub też uruchomienie wyspecjalizowanej usługi w ramach serwisu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej: ePUAP). Po spełnieniu określonych wymogów technicznych określonych dla systemów teleinformatycznych, każdy z zainteresowanych komitetów mógłby samodzielnie tworzyć środowisko teleinformatyczne (system teleinformatyczny), za pomocą którego realizowałby kampanię mającą na celu uzyskanie

¹² Zasada tajności głosowania oraz zasada bezpośredniości w prawie wyborczym były przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w kontekście wprowadzenia do polskiego porządku prawnego alternatywnych procedur głosowania, tj. głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika; zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A 2011, nr 8, poz. 85).

¹³ P. Wąglowski, *Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich*, Ekspertyza Instytutu Spraw Obywatelskich, 2015, s. 15.

poparcia¹⁴. Należałoby w tym miejscu podkreślić, że podobne rozwiązania wprowadziła Unia Europejska w ramach realizacji europejskiej inicjatywy ustawodawczej.

Proponowane rozwiązania z pewnością mogą budzić wątpliwości związane z wiarygodnością i bezpieczeństwem gromadzonych informacji oraz późniejszą identyfikacją obywateli udzielających poparcia. Jednak przywołane wyżej wymogi z art. 9 ust. 2 u.w.i.u. są bardzo zbliżone do tych, które trzeba spełnić, aby uzyskać możliwość posługiwania się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Definicja legalna podpisu elektronicznego została zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁵. Obejmuje on dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny¹⁶. Aby zapewnić najwyższy poziom bezpieczeństwa, osoba zainteresowana usługą certyfikacyjną musi podpisać umowę w formie pisemnej pod rygorem nieważności. W umowie o wydanie kwalifikowanego certyfikatu należy zawrzeć co najmniej imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, numer PESEL, serię i rodzaj dokumentu tożsamości oraz oznaczenie organu wydającego dowód osobisty lub paszport, na którego podstawie potwierdzono tożsamość wnioskodawcy. Z tego wynika, że zakres informacji, które musi uzyskać podmiot świadczący usługi certyfikujące, jest znacznie szerszy niż zakres informacji wymaganych przez komitety zbierające podpisy pod projektem ustawy¹⁷. Podobny zakres danych wymagany jest dla weryfikacji przy zakładaniu profilu zaufanego w ePUAP. Skoro zatem wymagania stawiane kwalifikowanemu podpisowi oraz profilowi zaufanemu ePUAP są wysokie i oba instrumenty pełnią podobną rolę w zakresie obrotu publicznoprawnego, można rozważyć ich zastosowanie dla potrzeb obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁸.

4. Europejska inicjatywa ustawodawcza – dobra praktyka

Warte omówienia i naśladowania są rozwiązania wprowadzone przez Unię Europejską w TUE, który przyznaje obywatelom państw członkowskich prawo do wykonywania europejskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁹. Artykuł 11 ust. 4 TUE stanowi, że co najmniej milion obywateli Unii, mających obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, może podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w przypadku inicjatywy obywatelskiej zostały określone w drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej²⁰. W trybie europejskiej inicjatywy obywatelskiej milion obywateli Unii Europejskiej,

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.

¹⁶ Por. szerzej: J. Jankowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 162 i n.

¹⁷ J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 282-283.

¹⁸ *Ibidem*, s. 284.

¹⁹ Por. szerzej: A. B. Capik, A. Gniewek, *Wprowadzenie do prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Luksemburg 2012, s. 65 i n.

²⁰ Dz.Urz. UE L 65 z dnia 11 marca 2011 r., s. 1, ze zm.

zamieszkałych w co najmniej siedmiu jej państwach, może zwrócić się z prośbą do Komisji Europejskiej o wystąpienie z wnioskiem legislacyjnym w zakresie, w jakim jest do tego kompetentna.

Prawo europejskiej inicjatywy ustawodawczej realizowane jest w formie papierowej, poprzez udzielanie poparcia na tradycyjnym formularzu, który należy podpisać i przekazać organizatorom inicjatywy (odpowiednikowi polskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej), bądź też w formie elektronicznej z użyciem podpisu elektronicznego. Unia Europejska w swoich regulacjach przewidziała zatem także proces udzielania poparcia *online*. Udzielając poparcia *online* w pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy system internetowy, który jest odpowiedzialny za gromadzenie danych obywatela, uzyskał certyfikat właściwego organu krajowego – mechanizm ten pozwala na zapewnienie należytej ochrony danych osobowych obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Następnie obywatel wprowadza jedynie żądane przez system informacje, bez konieczności złożenia na deklaracji podpisu elektronicznego²¹. Europejska inicjatywa obywatelska prowadzi w konsekwencji do tego, że Europa jest bliższa obywatelom państw członkowskich; jednocześnie sprzyja budowie społeczeństwa europejskiego. Ponadto, stała się bezpośrednim sposobem na przekazanie swoich opinii instytucjom unijnym, a także umożliwia międzynarodową debatę o sprawach ważnych dla obywateli Unii Europejskiej.

W krajowym porządku prawnym niektóre kwestie dotyczące realizacji europejskiej inicjatywy ustawodawczej zostały doprecyzowane w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej²², która weszła w życie 21 maja 2014 r. Podczas prac nad transpozycją regulacji unijnych pojawiły się postulaty równoległego wprowadzenia zmian w u.w.i.u., jednakże ustawodawca nie skorzystał wówczas z możliwości unowocześnienia procedury dotyczącej realizacji inicjatywy ustawodawczej na szczeblu krajowym. W charakterze uzupełnienia warto dodać, że podczas prac legislacyjnych pojawiły się wątpliwości „co do ocen, w jaki sposób do systemu prawnego powinny być wprowadzone rozwiązania będące konsekwencją rozporządzenia unijnego: czy poprzez nowelizację ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, czy w drodze nowej ustawy, ustawy materialnej”²³. Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu rekomendowało rozwiązanie polegające na przyjęciu nowej ustawy, choć zarazem dopuszczano rozwiązanie polegające na dodaniu przepisów związanych z procedurą europejską do ustawy krajowej. Ostatecznie podczas prac legislacyjnych zdecydowano, że zostanie uchwalony odrębny akt normatywny, w którym Polska wywiązała się ze zobowiązań wobec Unii Europejskiej²⁴.

²¹ *Europejska inicjatywa obywatelska. Przewodnik*, Luksemburg 2014, s. 4 i 9.

²² Dz.U. z 2016 r. poz. 861.

²³ Biuletyn nr 2924/VII Komisji Spraw Wewnętrznych nr 128, <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrnrr/ASW-128>.

²⁴ P. Wąglowski, *op. cit.*, s. 20.

5. Dotychczasowe prace legislacyjne związane z wprowadzeniem procedury podpisu elektronicznego w zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

W 2002 roku pojawiły się pierwsze postulaty wprowadzenia alternatywnej możliwości złożenia podpisu w przypadku obywatelskiej inicjatywy. Propozycja zmian związana była z wejściem w życie ustawy o podpisie elektronicznym. Postulowano, aby ustawa ta znajdowała zastosowanie także w sferze wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Autorem pomysłu było Bankowe Przedsiębiorstwo Telekomunikacyjne, które zwróciło się do Sejmu o udostępnienie serwera sejmowego. Autorzy pomysłu proponowali stworzenie bezpłatnej aplikacji, która umożliwiłaby zastosowanie podpisu elektronicznego przy wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Realizacja propozycji przewidującej stosowanie ustawy o podpisie elektronicznym wprost przy wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej była jednak, w opinii ekspertów, niemożliwa w obowiązującym wówczas stanie prawnym. Wskazywano, że u.w.i.u. opiera się na zasadzie pisemności, a dokumenty mają za zadanie uwiarygodnić poparcie dla obywatelskiego projektu. W świetle tak sformułowanych przepisów wszelkie przejawy wprowadzenia elektronicznych elementów do procedury musiałyby zostać zamienione na formę pisemną²⁵.

Działania w kierunku wprowadzenia omawianej zmiany do obowiązującej ustawy podejmowane były również przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2013 r.; zamysł taki pojawił się też w toku prac sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji. Z pewnością ponownie tej koncepcji było wynikiem przyjętej przez Radę Ministrów uchwały z dnia 22 stycznia 2013 r. „Lepsze regulacje 2015”, która miała wspierać proces doskonalenia obowiązujących przepisów i tworzenia wysokiej jakości nowych regulacji²⁶. Organizacje społeczne zwróciły się do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o zainicjowanie dyskusji nt. wprowadzenia rozwiązań alternatywnych wobec wymogu podpisu własnoręcznego pod projektem obywatelskim, w szczególności poprzez wdrożenie elektronicznego systemu potwierdzenia poparcia dla obywatelskich projektów ustaw. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji w dniu 22 maja 2013 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji zwrócił się do Sejmu z prośbą o rozważenie wprowadzenia postulowanych zmian, podkreślając przy tym chęć współpracy ze strony ministerstwa. Mimo że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji uznało za konieczne podjęcie prac legislacyjnych, członkowie komisji sejmowej wskazali jedynie na problematykę ewentualnego obciążenia administracji nowymi rozwiązaniami dotyczącymi systemu internetowego, jego obsługi i monitorowania.

Swoistym podsumowaniem ówczesnego stanowiska ustawodawcy jest pogląd wyrażony przez przewodniczącą Komisji Administracji i Cyfryzacji, zdaniem której proponowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji działania są zadaniem przeznaczonym

²⁵ J. Mordwilko, *W sprawie możliwości zastosowania podpisu elektronicznego w procesie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn 2002, nr 1, s. 104.

²⁶ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-lepsze-regulacje-2015-predloziona.html>.

dla organizacji pozarządowych, a nie administracji państwowej²⁷. Skłania to do konkluzji, że ustawodawca ponownie nie skorzystał z szansy wprowadzenia innowacyjnych zmian w krajowej procedurze dotyczącej realizowania przez obywateli inicjatywy ustawodawczej, choć obecnie w obrocie prawnym funkcjonuje wiele tego typu rozwiązań (np. elektroniczne postępowanie upominawcze, zaufany profil w e-PUAP), składających się na tworzoną przez państwo elektroniczną administrację.

6. Uwagi końcowe

O ile samo prawo inicjatywy obywatelskiej w wielu krajach europejskich nie jest już *novum*, to odmiennie ma się rzecz w kwestii możliwości udzielenia poparcia obywatelskiemu projektowi ustawy w drodze elektronicznej. Dotychczas żaden z krajów europejskich nie wprowadził do swojego ustawodawstwa takiego rozwiązania. Wydaje się jednak, że nie powinno być to powodem bierności legislacyjnej ani przekonania, że obecne polskie rozwiązania również nie potrzebują żadnych modyfikacji²⁸.

Oczywiście, należy zgodzić się, że możliwość zastosowania podpisu elektronicznego w sferze życia publicznego (prawa wyborczego, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) może z jednej strony ułatwić udział obywateli w sprawowaniu władzy państwowej, z drugiej jednak – prowadzić do osłabienia namysłu, refleksji oraz odpowiedzialności, niezbędnych w podejmowaniu ważnych decyzji polityczno-państwowych²⁹. Zrozumiałe są również obawy dotyczące nieuprawnionego wykorzystania nowoczesnych technik, zagrożenia wynikające z niewłaściwej identyfikacji (uwierzytelniania) obywateli, brak odpowiedniego mechanizmu ochrony danych osobowych czy wszelkie manipulacje, do jakich może dojść w procesie zbierania podpisów.

Jednakże w mojej ocenie, na obecnym etapie rozwoju innowacyjności w zakresie rozwiązań teleinformatycznych, wydaje się zasadne wprowadzenie możliwości składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej, ponieważ postulowana zmiana niesie ze sobą wiele korzyści. Informatyzacja społeczeństwa przyczyniła się już do powstania m.in. możliwości składania petycji przez obywateli za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Niewykluczone, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego możliwości składania podpisów drogą elektroniczną pod inicjatywą obywatelską doprowadzi w przyszłości do przyjęcia analogicznych regulacji także w obszarze wyborów powszechnych. Postęp technologii pozwala bez wątpienia na stworzenie alternatywnej formy głosowania, która mogłaby przelożyć się na znaczne zwiększenie frekwencji w wyborach, jak i zmniejszenie kosztów przeprowadzania głosowań w wyborach powszechnych.

²⁷ Por. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 maja 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ACF-21>.

²⁸ Zob. np. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 maja 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów ws. umożliwienia składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy (sygn. VII.600.9.2015. JZ).

²⁹ J. Mordwilko, *op. cit.*, s. 104.

Obok wspomnianego referendum i głosowania, możliwość złożenia podpisu w formie elektronicznej pod obywatelskimi projektami ustaw mogłaby wywierać istotne znaczenie dla rozwoju i właściwego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Przede wszystkim omawiane rozwiązanie sprzyjałoby zwiększeniu partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz zwiększeniu ich świadomości obywatelskiej. Elektroniczna inicjatywa obywatelska pozwoliłaby w efektywniejszy sposób zgłaszać swoje potrzeby oraz zwracać uwagę rządzących na aktualne problemy obywateli. W przyszłości mogłoby to przelożyć się na realne prawo obywateli do kształtowania treści obowiązującego prawa.

Możliwość udzielenia poparcia projektowi obywatelskiemu bez wychodzenia z domu mogłaby także spowodować podniesienie poziomu legislacyjnego ustaw prezentowanych przez komitety. Ponadto, warto podkreślić, że rozwój technologii mógłby nieść za sobą większe poparcie projektów obywatelskich niż tylko wymagane 100.000 podpisów. Jest to istotny argument, przemawiający za dalszą informatyzacją form partycypacji obywateli. Co więcej, w trakcie VI kadencji Sejmu, spośród 19 projektów obywatelskich aż 12 nie zostało rozpatrzonych do końca kadencji – oznacza to, że większość projektów obywatelskich nigdy nie wchodzi w życie³⁰. Ułatwienie dostępu i zwiększenie zainteresowania jednostek inicjatywą obywatelską mogłoby wpłynąć na zmianę postawy parlamentarzystów względem omawianych projektów, a w konsekwencji skutkować rozpoczęciem prac legislacyjnych nad zgłaszanymi projektami oraz ich pomyślnym zakończeniem.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie regulacji pozwalającej na składanie podpisów drogą elektroniczną pod obywatelskim projektem ustawy mogłoby w przyszłości doprowadzić do rozwoju jednej z najważniejszych form demokracji oraz do powielenia sukcesu szwajcarskiej inicjatywy ludowej, która jest głęboko zakorzeniona w świadomości prawnej obywateli, a ponadto uznawana za „perłę” ich konstytucji³¹.

Assessment of the validity of the implementation of the citizen's electronic initiative to the Polish legal system

S u m m a r y

Public debate dedicated to the possibility of using technology to implement changes in the process of acquiring support for the civil bills as part of the notification procedure for civic legislative initiative encourages an attempt to assess the validity of the proposed changes. The European legislative initiative, which could be a model for the Polish legislator for the modification of the current legal system, has already regulated the aforementioned issue.

Analyzing current regulations and existing legislative works, it is worth considering how the postulated solution would affect the development of the civil society and statutory forms of participatory democracy, or whether it would force the legislature to initiate the process of introducing further innovative solutions relating to political rights and voting law.

³⁰ O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Warszawa 2012, s. 48.

³¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, SP 1989, nr 2–3, s. 31.