



Brak konsekwencji i koordynacji w stosowaniu prawa dotyczącego budowy społeczeństwa informacyjnego przyczyną niedorozwoju e-usług polskiej administracji publicznej.

**Kajetan Wojsyk
Urząd Miasta Częstochowy
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie**

Nieco historii...



Na kolejnych slajdach przedstawiono niektóre przepisy związane z informatyzacją administracji i nie tylko – jest ich kilkadziesiąt. Warto zwrócić uwagę na perspektywę czasową - upływ lat i efekty.

Między przywołanymi przepisami znajduje się uchwała Sejmu z roku 2000, wyrażająca wolę tworzenia podstaw budowy społeczeństwa informacyjnego.

Po kilku latach wprowadzania wspomnianych przepisów stwierdzić trzeba, że Polska coraz bardziej oddala się od czołówki krajów wdrażających rozwiązania dla e-administracji. **Zmiany następują zbyt wolno.**

Pomimo tego, że istnieje wiele inicjatyw mających na celu unowocześnienie administracji, pomimo niezliczonej liczby szkoleń, seminariów i konferencji dotyczących społeczeństwa informacyjnego, nadal możemy o nim jedynie opowiadać.

Przykład: w 2002 roku w Częstochowie przeprowadzono test głosowania z wykorzystaniem biometrii i karty mikrochipowej. Wyniki testu były pozytywne. Nikogo, poza mediami, to nie zainteresowało. Minęły 3 lata...

Prawo – niektóre przepisy

Dz.U. 1998 nr 80 poz. 521	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie określenia podstawowych warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych.
Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1073	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa.
Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1074	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu.
Dz.U. 1998 nr 161 poz. 1109	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie.
Dz.U. 1999 nr 18 poz. 162	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych.
M.P. 2000 nr 22 poz. 448	Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce.
Dz.U. 2001 nr 121 poz. 1306	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia podstawowych warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych.
Dz.U. 2001 nr 128 poz. 1402	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych.
Dz.U. 2001 nr 130 poz. 1450	Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym.
Dz.U. 2001 nr 63 poz. 635	Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy - Prawo o notariacie.
Dz.U. 2001 nr 63 poz. 644	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2001 r. w sprawie gromadzenia danych osobowych w Krajowym Rejestrze Karnym oraz usuwania tych danych z Rejestru.
Dz.U. 2001 nr 73 poz. 774	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełnić płatnicy składek przekazujący dokumenty ubezpieczeniowe w formie dokumentu elektronicznego poprzez teletransmisję danych.

Prawo – c.d.

Dz.U. 2002 nr 126 poz. 1068	Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym.
Dz.U. 2002 nr 144 poz. 1204	Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.
Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1385	Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych.
Dz.U. 2002 nr 37 poz. 333	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie rodzajów czynności technicznych związanych z prowadzeniem krajowego systemu ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych, jakie powinny spełniać podmioty, którym mogą być powierzone do wykonania te czynności.
M.P. 2002 nr 39 poz. 609	Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2002 r. w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zarządzonych na dzień 27 października 2002 r.
M.P. 2002 nr 48 poz. 706	Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2002 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zarządzonych na dzień 27 października 2002 r.
M.P. 2003 nr 6 poz. 74	Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie niezbędnych działań mających na celu przygotowanie Polski do globalnego społeczeństwa informacyjnego
Dz.U. 2003 nr 156 poz. 1527	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu udostępniania urzędowych formularzy wniosków stosowanych w sądach rejonowych prowadzących księgi wieczyste w systemie informatycznym
Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1570	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie wyznaczenia sądów rejonowych, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym
Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1574	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu przenoszenia treści dotychczasowej księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym

Prawo – c.d.

Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1575	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym
Dz.U. 2003 nr 208 poz. 2025	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyznaczenia sądów rejonowych, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym
Dz.U. 2003 nr 217 poz. 2137	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakie muszą spełnić płatnicy składek przekazujący dokumenty ubezpieczeniowe w formie dokumentu elektronicznego poprzez teletransmisję danych
Dz.U. 2003 nr 42 poz. 363	Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym
Dz.U. 2004 nr 127 poz. 1323	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie homologacji systemów informatycznych stosowanych w urzędach administracji publicznej realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych
Dz.U. 2004 nr 204 poz. 2085	Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie homologacji systemów informatycznych stosowanych w urzędach pracy
Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565	Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Wprowadzie „perditissima respublica plurimae leges”, ale ostatnie rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. 212 poz. 1766 i 214 poz. 1781 z 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla) pozwalają mieć nadzieję, że zaczyna się rzeczywiste porządkowanie stajni Augiasza.

Pytanie kontrolne dotyczące tematu wystąpienia – koordynacji i konsekwencji w działaniu: jak dzisiaj (2005-11-17) wygląda stan uporządkowania systemów informatycznych w kontekście działania tych rozporządzeń (konkretnie relacja TERYT-PESEL i cecha informacyjna „nazwa ulicy”)?

Zasadnicze pytania:

Jaki sposób autentykacji obywatela byłibyśmy w stanie zaakceptować jako wystarczający?

Czy musimy wdrażać podpis elektroniczny weryfikowany certyfikatem kwalifikowanym wobec innych, bardziej praktycznych metod autentykacji obywatela?

Na kim spoczywa obowiązek badania prawdziwości podpisu?

Jaki sposób autentykacji stosowany jest obecnie – i dlaczego przy nim trwamy?

W odniesieniu do podpisu odręcznego autentyczność oparta jest o wiarę i domniemanie, że został złożony przez osobę, której nazwisko wyraźnie odczytać możemy z pieczętki imiennej. Podpis ten wiąże się z datą złożoną obok niego lub z datą stworzenia dokumentu. Dodatkowo całość jest nierozzerwalnie związana z arkuszem papieru, na którym podpis złożono. I dopiero ta nierozzerwalnie ze sobą związana konstrukcja: papier, podpis odręczny i pieczętka stanowią o „autentyczności” dokumentu.

W odniesieniu do podpisu elektronicznego kryteria te są zdecydowanie ostrzejsze.

Efekty działania istniejącego prawa...

głównie sprowadzają się do realizacji tych zapisów, które w jakiś sposób grożą przykrymi konsekwencjami – jeśli jednak są to tylko „strachy na Lachy” – przepisy prawa nie są realizowane. Przykładem jest ustawa o dostępie do informacji publicznej – i art. 23 tej ustawy (nie istnieje fizyczna możliwość ukarania wszystkich, którzy uchylają się od jej stosowania).

Ponadto obowiązujące przepisy, na które głównie powołują się pracownicy służb finansowych wymuszają ciągle masową produkcję papierów opatrywanych ręcznymi podpisami i pieczętkami.

W tym miejscu należy przypomnieć, że społeczeństwo informacyjne w znacznej mierze opiera się na e-procedurach, e-gospodarce; **jakikolwiek element papierowy w całym ciągu zdarzeń niweczy wszystkie korzyści uzyskane dzięki elektronizacji procedury.**

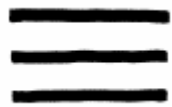
MODERNIZACJA ADMINISTRACJI NIE JEST MOŻLIWA W OPARCIU O ARCHAICZNE TECHNOLOGIE I ARCHAICZNE SPOSOBY MYŚLENIA BEZ WZGLĘDU NA TO, JAKIEGO ELEMENTU ŁAŃCUCHA DZIAŁAŃ W ADMINISTRACJI DOTYCZY. ŁAŃCUCH JEST TAK MOCNY, JAK JEGO NAJSŁABSZE OGNIWO. NAJSŁABSZYM OGNIWEM JEST „MYŚLENIE PAPIEREM”.

Doświadczenie

Doświadczenia zebrane w wyniku różnego rodzaju badań ankietowych wyraźnie wskazują, że systematycznie rośnie liczba osób chętnych do załatwiania spraw drogą elektroniczną.

Te same badania wykazują, że niemal zawsze PIERWSZYM krokiem interesanta jest osobiste zgłoszenie się do urzędu; gdyby nie istniejące jeszcze przeszkody związane z koniecznością stosowania papieru i ręcznych podpisów, można byłoby ten moment wykorzystać do zautentykowania obywatela – raz, a dobrze.

Potoczne rozumienie *tożsamości*



Tożsamość – to nie równość. Tożsamość ma ściśle określone znaczenie – jednak wszystko zależy od tego, kto – i na jakim poziomie precyzji o niej rozmawia...

Np. jeśli w niewielkiej grupie ludzi, której członkiem jest np. Kowalski powiemy „Kowalski” – wszyscy wiedzą, o kim mówimy. Z pozycji Kowalskiego każde użycie nazwiska „Kowalski” spowoduje jego zainteresowanie, dopóki nie okaże się, że mamy do czynienia z jakimś innym Kowalskim (vide tzw. „lista Wildsteina”).

Im większa zbiorowość ludzi, tym większe trudności napotyka identyfikacja osoby fizycznej.

Uwiarygodnienie:

(nowe, plastikowe dowody nie wniosły tu istotnej zmiany – poza utrudnieniem sfalszowania i np. możliwością automatycznego sprawdzenia na granicy. Zmienił się materiał, pozostała idea i „myślenie papierem”)



Fragment zasad wydawania certyfikatów kwalifikowanych:

Grupa IV

I.) jako organ władzy publicznej

Rodzaj certyfikatu, o jaki Państwo występują, należy określić we wniosku o wydanie kwalifikowanego certyfikatu.

We wniosku także muszą Państwo samodzielnie określić, w jakim charakterze będą działać posługując się kwalifikowanym certyfikatem (zgodnie z postanowieniami art. 20 ust. 2 Ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym). Poniższe zestawienie może być pomocne w określeniu rodzaju certyfikatu, o jaki Państwo się ubiegają.

We własnym imieniu

Objaśnienie: Zdolność do czynności prawnych ma osoba pełnoletnia i nieubezprawiona.

Dokumenty:

- dwa dokumenty tożsamości, gdzie jednym z nich musi być dowód osobisty lub paszport.



Ocena jakości weryfikacji tożsamości Kowalskiego...

Ocena ta oparta jest o subiektywne wrażenie urzędnika, który na podstawie żądanych dokumentów (przedmiotów) dochodzi do przekonania, że ma do czynienia z konkretną osobą.

Jeśli zidentyfikował osobę, żąda dalszych dokumentów, których oryginały lub **UWIERZYTELNIONE** (jak i przez kogo?!) kopie zamieści w **PAPIEROWEJ TECZCE**. Jeśli urzędnik zobaczy np. przed sobą osobę kaleką (której widoczne kalectwo ma znaczenie dla załatwianej sprawy), każe jej dostarczyć **PISEMNY DOWÓD** tego stanu, wystawiony przez właściwego lekarza. W tym przypadku już ogląd i naoczne stwierdzenie nie wystarcza, bo urzędnik nie jest kompetentny do stwierdzenia stanu zdrowia. Jego kompetencja jest wystarczająca jedynie do porównania zdjęcia wielkości odcisku palca z twarzą stojącego przed nim osobnika i potwierdzenia tożsamości... W kwestii ustalania tożsamości najbardziej ufamy weryfikatorowi białkowemu, jakkolwiek śmiesznie i niepoważnie by to brzmiało. Krzem i elektronika są nam obce...

Podobieństwo... Do jakiego stopnia jestem do siebie podobny – i czym można to wiarygodnie zmierzyć?



Kiedy ja to ja, kiedy „chyba to ja”, a kiedy „możliwe, że to ja, ale być może ktoś inny”?



Ocena należy do urzędnika patrzącego na grafikę...



Zaufanie we wzajemnych relacjach

Komu/czemu ufamy (co jest bazą zaufania)?

- 1. Człowiekowi „z krwi i kości” (choć może być nieuczciwy)**
- 2. Człowiekowi „z krwi i kości” (choć może być omylny)**
- 3. Dokumentom papierowym (choć mogą być fałszywe)**

Komu/czemu nie ufamy?

- 1. „Nowoczesnym wynalazkom” – bo nie stoją za nimi wieki ugruntowywania zaufania**
- 2. Temu, czego nie rozumiemy w dostatecznym stopniu, by móc zaufać**
- 3. Temu, co burzy ugruntowane przez setki lat przekonanie o nierozdzielności materii od „dowodu” z nią związanego**

Chyba, że chodzi o pieniądze!

Dawniej:

Historycznie wartość związana była z materią (zwierzętami hodowlanymi, tkaninami, ziemią)...

Później wymyślono element pośredni, ekwiwalent – kruszec, który nie ulegał wpływowi czasu i dawał się mierzyć – wagą; potem zaczęto go znakować itd...

Cały proces „współtrwania” ciągnął się tysiące lat.

Dzisiaj:

Wartość została odłączona od kruszcu, z którym była związana – stała się zapisem na dyskach serwerów bankowych.

Doszło do tego, że proces dokonywania operacji na koncie w banku został przekazany bezpośrednio w ręce tzw. osób uprawnionych: płatnika, właściciela konta itd.

Np. pracodawca bezgotówkowo zmienia odpowiednimi mechanizmami stan konta pracownika, a ten z kolei bezgotówkowo reguluje swoje płatności... Ten sam schemat można byłoby zastosować w odniesieniu do tożsamości – poprzez **odłączenie dowodu tożsamości od papieru...**

Kluczowe pytanie:

Co leży u podstaw stworzenia tak silnego zaufania pomiędzy bankiem, a właścicielem konta, że ten drugi może sobie pobierać gotówkę bez pośrednictwa człowieka – kasjera w urządzeniu zwanym bankomatem, lub posługiwać się kawałkiem plastiku w celu dokonywania całkiem poważnych zakupów?

Odpowiedzi jest wiele: Żądza pieniądza. Czas (to pieniądz). Szybki obrót. Dostępność pieniędzy o każdej porze dnia i nocy i w dowolnym miejscu. Bezpieczeństwo przechowywania wartości.

Bankowi wystarczy jednokrotna wizyta interesanta z kompletem zaświadczeń o wysokości zarobków i z dowodem tożsamości – zaświadczenia te pochodzą z całkiem innego sektora i też oczywiście ich nośnikiem jest interesant. Potrzebny jest też tzw. dowód tożsamości ze zdjęciem. Urzędnik porówna zdjęcie w owym dokumencie (albo i nie porówna) z twarzą interesanta i zanotuje (zeskanuje) potrzebne informacje. Im więcej kwitów i danych zapisanych na tych kwitach tym lepiej. Wyższe poczucie bezpieczeństwa.

Podejście urzędnika

W administracji publicznej w ogóle nie myśli się kategoriami ekonomicznymi. Obowiązują 2 podstawowe, niepisane zasady:

- I . Dbaj o własne bezpieczeństwo bez względu na to, ile społeczeństwo musi za to zapłacić...**
- II. Wykorzystaj obowiązujące prawo do realizacji zasady I.**

Z powyższych zasad wynika, iż interesant – klient administracji - będzie zmuszany do dostarczenia wszelkich dokumentów, które w razie kontroli wykażą, że jeżeli nawet spowodowane zostały znaczne szkody, to urzędnik poruszał się w ramach obowiązujących przepisów. Ciężar dostarczenia „dowodów niewinności” urzędnika spoczywa oczywiście na interesancie.

Doskonałymi przykładami były zachowania pracowników urzędów skarbowych, którzy to pracownicy nie zostali ukarani za zrujnowanie w majestacie prawa przedsiębiorców, co w efekcie doprowadziło nie tylko do liwidacji podatników, ale także spowodowało obciążenie społeczeństwa zasiłkami dla osób, które utraciły pracę.

Naruszenie powyższych zasad wymaga odwagi, determinacji, odpowiedzialności, poczucia misji ...i odgórnego wsparcia.

Podsumowanie:

1. **Ufamy temu, co rozumiemy**
2. **Jaki gazda, taka jazda (nie da się wprowadzić zmian, jeśli kierownik jednostki kieruje się I i II ze wspomnianych „zasad bezpieczeństwa urzędnika”)**
3. **Interesant ZAWSZE chociaż raz przyjdzie osobiście do urzędu (lub ktoś go przyprowadzi) – można wtedy uzyskać jakiś bio-wzorzec.**
4. **Istniejące dowody tożsamości są oparte na słabych podstawach i wątpliwym uwiarygodnieniu, potrzebne są akcje uświadamiające**
5. **Potrzebne jest porządkowanie i uspoźnianie prawa; np. jeśli rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji mówi, że nazwa ulicy może składać się z 65 znaków, to fizycznie nie powinien zaistnieć dokument papierowy czy plastikowy, na którym nie da się tak długiej nazwy umieścić.**
6. **Stwierdzanie tożsamości powinno ZAWSZE opierać się o cechy biometryczne – bo jest to najbardziej naturalne. Tak właśnie robią ludzie – porównują obraz twarzy z podobizną przyczepioną trwale do dokumentu, który ma być skojarzony z daną osobą.**
7. **Przy wykorzystaniu komputerów paleta możliwych do porównania z wzorcem cech biometrycznych znacząco się rozszerza – i co kluczowe dla unowocześnienia administracji pozwala raz na zawsze odejść od gospodarki opartej na papierze, karczowaniu lasów i niszczeniu środowiska naturalnego, a przejść do e-gospodarki i e-administracji opartej na wiedzy.**