

Lucyna Staniszevska*

Uniwersytet Adama Mickiewicza

ORCID: 0000-0003-3457-0901

lucyna.staniszevska@amu.edu.pl

Postępujący proces elektronizacji administracji publicznej na przykładzie Szwajcarii

Słowa kluczowe: e-usługa, e-administracja, zautomatyzowana decyzja, e-zarządzenie w administracji

Streszczenie. Podczas gdy w Niemczech wprowadzono już pierwsze zautomatyzowane decyzje podatkowe, w Szwajcarii konfederacja i władze kantonalne zmagają się z usunięciem barier prawnych dla pełnego modelu e-administracji i rozwojem dokumentów cyfrowych, aby aktywnie wspierać transformację cyfrową, a także promować e-administrację. Problemem jest duże rozproszenie norm prawnych, brak skoordynowanego systemu prawnego w poszczególnych kantonach oraz rozbieżności legislacyjne. Szwajcaria koncentruje się na dostępie do usług publicznych i otwartych danych. Mniej uwagi poświęca się jednak cyfryzacji procedur administracyjnych. W Szwajcarii nie ma ogólnych przepisów porównywalnych z prawem niemieckim, dotyczących w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych. Bardzo dobrze rozwija się natomiast elektroniczne planowanie przestrzenne. W Szwajcarii jednak, w przeciwieństwie do Polski, obywatele od lat ufają administracji publicznej i wyrażają powszechną chęć korzystania z funkcji e-usług bez obaw o cyberbezpieczeństwo w administracji publicznej. Istnieje wysokie zaufanie administrowanych do wprowadzania cyfryzacji w administrowaniu.

The progressive process of e-government by the example of Switzerland

Keywords: e-service, e-administration, automated decision, e-government

Summary. While the first automated tax decisions have already been introduced in Germany, in Switzerland the confederation and cantonal authorities are struggling to remove legal barriers to a full e-government model and reduce written form requirements to actively support digital transformation as well as promote e-government. The problem is the large dispersion of legal norms, the lack of a coordinated legal system in individual cantons and legislative discrepancies. Switzerland focuses on access to public services and open data. However, less attention is paid to the digitization of administrative procedures. In Switzerland, there is no general regulation comparable to German law for fully automated administrative decisions. However, electronic spatial planning is developing

* Artykuł powstał po odbyciu stażu naukowego w Institut Suisse de droit comparé (ISDC) z siedzibą w Lozannie w 2023 r.

very well. In Switzerland, however, unlike in Poland, citizens have been trusting public administration for years and express a common willingness to use the functions of E-services without worrying about the technical security of public administration bodies. There is high confidence in the state's ability to run a digital government.

Wstęp

Współczesne dynamicznie rozwijające się cywilizacje wymagają, aby wiele dziedzin życia uległo częściowej bądź nawet całkowitej digitalizacji. Dzieje się tak chociażby w zakresie transakcji finansowych, komunikacji społecznej poprzez media społecznościowe czy platformy komunikacyjne rozpowszechnione głównie ze względu na rozwój pandemii COVID-19. Cyfryzacja jako zjawisko wpływa niemal na wszystkie aspekty naszego życia. To zjawisko oddziałuje silnie także na administrację publiczną, tak w Polsce, jak i w Szwajcarii. Cyfryzacja procesów administrowania w administracji publicznej pozwala zwiększać szybkość i jakość świadczonych usług, zaspokajać potrzeby społeczne. Wpisuje się także w cele konstytucji federalnej, która w art. 91 c ust. 5 wskazuje na potrzebę zapewnienia sprawności realizacji zadań publicznych¹.

Komisja Europejska publikuje informacyjnie zestawienie dotyczące poziomu cyfryzacji w administracji publicznej w stosunku do poszczególnych krajów co do kwestii związanych z cyfrową administracją publiczną i interoperacyjnością w Europie. Te corocznie aktualizowane dane dostarczają informacji na temat postępów w transformacji cyfrowej administracji publicznej w Europie. Opierają się one na podstawowych danych Eurostatu dla każdego kraju oraz niektórych konkretnych wskaźnikach zaczerpniętych z testu porównawczego e-government, dotyczącego transformacji cyfrowej w danym kraju². Analizując raport Komisji Europejskiej z 2022 r. odnoszący się do Szwajcarii, można dostrzec, że cyfryzacja w tym kraju jest procesem ciągłym. Podobnie jak w innych państwach europejskich, początkowo wprowadzano podstawowe transgraniczne usługi publiczne dostępne dla obywateli i przedsiębiorstw, następnie rozwinięto technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) w administracji poprzez tworzenie strategii e-administracji. Dzięki stabilnemu systemowi politycznemu i sprawdzonemu wysokiemu potencjałowi innowacyjnemu to właśnie Szwajcaria jest w bardzo dobrej pozycji wśród krajów Unii Europejskiej, aby wprowadzić udany i najkorzystniejszy dla jednostek model cyfrowej administracji, przyjaznej obywatelom, otwartej i nowoczesnej, sprawdzającej się w niemal każdym obszarze działania administracji publicznej.

¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; BV), tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 28.

² <https://joinup.ec-europa-eu/collection/nifo-nationalinteroperability-framework-observatory/digital-publicadministration-factsheets> [dostęp: 29.06.2023].

Poszczególne kantony 23 września 2021 r. zawarły ramową umowę publiczno-prawną dotyczącą cyfrowych usług publicznych³. Celem Digital Public Services Switzerland (DPSS) jest zapewnienie skuteczności usług cyfrowych, sterowanie i koordynacja cyfryzacji federalnej, kantonowej i gminnej. Umowa ramowa nie ingeruje w obowiązki rządu federalnego, kantonów i gmin. Rząd federalny i kantony utworzyły organizację „Cyfrowa administracja Szwajcarii”, która promuje cyfrową transformację administracji w Szwajcarii i przejmując zadania e-administracji. Biuro Cyfrowych Usług Publicznych w Szwajcarii obsługuje Cyfrowe Usługi Publiczne. Szwajcarski sektor publiczny i administracja na poziomie Konfederacji, kantonów i gmin podejmuje współpracę z partnerami akademickimi, w ścisłej współpracy z publicznymi instytucjami badawczo-rozwojowymi, aby zapewnić najnowocześniejszą wiedzę specjalistyczną w zakresie analizy danych. Rząd federalny i kantony współfinansują rozwój e-administracji. Rozwój elektronizacji w administracji, a także i sztucznej inteligencji powoduje konieczność dostosowania prawa administracyjnego do nowych potrzeb i przemian społecznych. Potrzeba zmian dotyczy tak regulacji prawa administracyjnego procesowego z jednej strony, jak i prawa materialnego z drugiej strony. Oczywiście to w prawie administracyjnym procesowym jako pierwszym, tak w Polsce, jak i w Szwajcarii, uregulowano normy związane z elektronizacją administracji, która wpływa na procedury administracyjne, zwłaszcza dotyczy to elektronicznych doręczeń. Instytucja doręczeń podlega ścisłej cyfryzacji, umożliwiając i na wiele sposobów ułatwiając cyfrową komunikację między administracją publiczną a obywatelem – stroną postępowania administracyjnego. Rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie transmisji elektronicznej w ramach postępowania administracyjnego reguluje sposoby komunikacji elektronicznej pomiędzy stroną a federalnym organem administracyjnym (organem) w ramach procedur, do których ma zastosowanie VwVG⁴.

W każdym kraju, od czego nie jest wolna także Szwajcaria, chociaż jej nakłady finansowe na administrację cyfrową są znacząco wyższe aniżeli Polski⁵, mogą wystąpić istotne zagrożenia związane z wdrażaniem cyfryzacji w administrowaniu,

³ Umowa ramowa prawa publicznego o administracji cyfrowej w Szwajcarii przyjęta przez Radę Federalną 24 września 2021 r., publ. 2021-4081 BBL 2021 3030 BBL 2021, https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/7516/4192/0979/Oeffentlich_rechtliche_Rahmenvereinbarung_ueber_die_Digitale_Verwaltung_Schweiz.pdf. [dostęp: 29.11.2023].

⁴ Rozporządzenie o transmisji elektronicznej w ramach postępowanie administracyjne [Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV) z 18 czerwca 2010 r., stan na 1 czerwca 2022 r. (VeÜ-VwV, SR 172.021.2)].

⁵ Zgodnie z umową finansową (Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024-2027 vom 30. August 2023) Alokacja środków na lata 2024-2027 wynosi w maksymalnej wysokości 116 mln CHF. Ta maksymalna kwota jest pokrywana w następujący sposób: a. udział Konfederacji w finansowaniu początkowym: 77 333 333 CHF; b. udział finansowania kantonowego: 38 666 667 CHF.

a mianowicie problemy ochrony prywatności obywateli, jak i ich danych osobowych. Istotną kwestią jest, jak wyważyć innowacyjność z koniecznością ochrony danych osobowych oraz jak administracja ma wzbudzać zaufanie do sztucznej inteligencji. Są to podstawowe wyzwania zarówno w Szwajcarii, jak i w Polsce. Cyfryzacja za pomocą wykorzystania i łączenia baz danych przyczynia się do uproszczenia regulacji także materialnoprawnych. Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wskazują, że cyfryzacja administracji w Szwajcarii jest wciąż w fazie rozwojowej i wymaga ciągłego udoskonalania regulacji proceduralnych i materialnoprawnych⁶.

Współcześnie, gdy zarówno komunikacja wewnątrz administracji, jak i z obywatelami może odbywać się elektronicznie, coraz częściej pojawiają się pytania o (częściową) automatyzację procesów administrowania, czyli nie tylko samych form działania, ale dochodzenia do rozstrzygnięć czy podejmowania aktów stanowienia prawa⁷.

Pierwszym krokiem w Szwajcarii, podobnie jak i w Polsce, jest rozwijanie zakresu usług, które są stale dostępne online dla obywateli i całego społeczeństwa, czego przykładem mogą być wszelkie usługi administracji transportowej, budowlanej, usługi związane z rejestracją zdarzeń stanu cywilnego, usługi prawa administracyjnego osobowego⁸. Cyfryzacja przyczynia się również do osiągnięcia szwajcarskich celów klimatycznych i środowiskowych na rzecz zrównoważonego rozwoju Agendy Narodów Zjednoczonych 2030.

Cyfryzacja szwajcarskiej administracji ułatwiła wprawdzie obywatelom dostęp do organów administracji i interakcję z nią w sposób szybki i odformalizowany, to jednak rzeczywistość nadal charakteryzuje się koniecznością osobistej obecności i wypełniania papierowych formularzy nawet w administracyjnych postępowaniach uproszczonych. Jedną z przeszkód, jakie leżą u podstaw opóźnienia wprowadzenia w tym kraju pełnej elektroniczacji, jest federalny podział źródeł prawa administracyjnego i brak kompatybilności regulacji w poszczególnych kantonach. Jednakże we wrześniu 2020 r. Rada Federalna przyjęła Strategię Cyfrowej Szwajcarii na dwa lata (2020-2022), a w roku 2023 na kolejne dwa⁹. Dokument ten określa wytyczne dla transformacji cyfrowej w Szwajcarii dla administracji federalnej, kantonowej oraz gmin. Strategia skupia się dostosowaniu federalnego IT do potrzeb biznesowych i wspierania działalności administracyjnej w transformacji cyfrowej. Zachodzi bowiem trudność w uzyskaniu kompatybilnych rozwiązań prawnych we wszystkich

⁶ A. Glaser, *Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht*, „Schweizerische Juriste Zeitung” 2018, RSJ 8, s. 181-190.

⁷ A. Guckelberger, *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Tagungsband*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Berlin 2022, s. 221.

⁸ W. Hoffmann-Riem, *Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2017, vol. 142, nr (1), s. 4.

⁹ <https://digital.swiss/de/> [dostęp: 30.06.2023].

jednostkach administracyjnych. Szwajcaria jest bowiem państwem federacyjnym, składającym się z 26 kantonów, 143 okręgów i 2222 gmin, które mają bardzo szeroką autonomię legislacyjną. Pomimo tego jednak w cyfryzacji upatrywać należy szansy na dalszy rozwój prawa administracyjnego, w którym prawodawcy federalni i kantonalni podejmują reformy prawa administracyjnego¹⁰.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dynamikę wprowadzania cyfryzacji w administracji publicznej na przykładzie Szwajcarii.

1. Klasyczne ujęcie cyfryzacji w administracji publicznej

W ujęciu klasycznym elektronizacja administracji jawi się jako *e-government* w postaci wykorzystania elektronicznych platform do komunikacji organu i strony postępowania czy też stosowania elektronicznych doręczeń. Są one stosunkowo powszechne na szczeblu rządu federalnego, jak również w większości kantonów i gmin technologie komunikacyjne. Według *soft law* strategii cyfryzacji e-administracja oznacza „wspieranie relacji, procesów i udział polityczny między agencjami rządowymi oraz między agencjami rządowymi a ludnością, podmiotami gospodarczymi i instytucjami poprzez dostarczanie informacji i możliwości interakcji przy użyciu elektronicznych technologii informacyjnych i komunikacyjnych¹¹.

O cyfryzacji traktuje Rozporządzenie z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie transformacji cyfrowej i informatyki¹² wydane z upoważnienia zawartego w art. 2 ustawy rządowej o organizacji administracyjnej z dnia 21 marca 1997 r.¹³ Zgodnie z rozporządzeniem w każdej aktywności administracji wdrażać należy zasadę *digital first* polegającą na tym, że rozwiązania cyfrowe są zawsze traktowane priorytetowo wobec rozwiązań tradycyjnych.

Elektronizacja w Szwajcarii zdominowała doręczenia, a jedynie w niewielkim stopniu samą jurysdykcję administracyjną¹⁴. Na skutek reformy e-doręczeń elektronicznie można składać podania, odwołania i inne środki prawne. Organ komunikuje się ze stroną za pomocą platform cyfrowych.

Wspomniane rozporządzenie cyfrowe w Szwajcarii ustanowiło jeden cyfrowy portal dostępu do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów. Jego celem jest: 1) przybliżyć administrację obywatelom i przedsiębiorstwom

¹⁰ R. Pitschas, *Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, Die Verwaltung 2000, s. 34.

¹¹ <https://digital.swiss/de/> [dostęp: 30.06.2023].

¹² (Schweizer Recht, dalej jako: SR) 172.010.58.

¹³ SR 172.010.

¹⁴ M. Dumermuth, S. Eberle, *Das E-Justiz-Gesetz – ein Durchbruch im elektronischen Rechtsverkehr?*, „Jusletter IT” 18 maja 2011, Ri. 3; M. Martini, *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, („Die Öffentliche Verwaltung”, dalej jako: DÖV) 2017, s. 443, 444.

korzystającym ze swoich praw na rynku wewnętrznym zgodnie ze wszystkimi przepisami i procedurami krajowymi chcących z niej korzystać (w tym ze swobodnego przepływu osób), 2) zapobiegać dyskryminacji oraz 3) poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w celu zapewnienia dostarczania informacji, procedur oraz usług pomocy i rozwiązywania problemów.

Konsekwencją elektronizacji doręczeń jest także możliwość udostępniania akt administracyjnych w formie elektronicznej.

2. Otwarte dane publiczne jako wstęp do pełnej cyfryzacji

Cyfryzacja odgrywa istotną rolę z punktu widzenia prawa materialnego w realizacji zasady legalizmu i transparentności działania administracji publicznej, która poprzez ułatwienie dostępu do informacji urzędowych obowiązuje w Konfederacji i większości kantonów.

Szwajcaria wprowadziła także koncepcję Open Government Data (OGD), co sprzyja realizacji zasady jawności w administracji. Otwarty został w celu wdrożenia OGD portal rządowy [opendata.swiss](https://www.opendata.swiss), który jest centralnym portalem dla ogólnodostępnych danych władz szwajcarskich¹⁵.

Otwarte dane rządowe (OGD), znane również jako otwarte dane administracyjne, to wszystkie dane, które są tworzone, gromadzone lub gromadzone w trakcie wykonywania zadania administracji rządowej. O ile przepisy prawne nie stanowią inaczej, OGD jest przez administrację proaktywnie udostępniony do dalszego wykorzystania w dowolnym celu w otwartym formacie i zaopatrzony w odpowiednie warunki użytkowania, które są opracowane na podstawie istniejącej podstawy prawnej. Mogą być nadal używane bez ograniczeń.

OGD składa się z dużej liczby zbiorów danych z różnych dziedzin, takich jak energia, transport, ludność, edukacja, regiony, środowisko, wymiar sprawiedliwości i gospodarka. Swobodny dostęp do ustrukturyzowanych i nadających się do odczytu maszynowego danych administracyjnych oraz ich wykorzystanie umożliwia przejrzyste i skuteczne realizowanie usług przez administrację, które mogą być udostępniane ludności, gospodarce, sektorowi publicznemu i nauce. Użytkownicy danych mogą je dalej przetwarzać i np. pokazywać nowe połączenia za pomocą określonych reprezentacji. Usługi te są niezbędne do zapewnienia społeczeństwu niezbędnej bazy danych dla podejmowania decyzji politycznych. Ponadto na tej podstawie można promować innowacje gospodarcze i ułatwiać relacje między administracją, przedsiębiorstwem i społeczeństwem.

¹⁵ Open Government Data Schweiz, <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz>, szwajcarski portal danych Open Government www.opendata.swiss [dostęp: 30.06.2023].

Wszystkie otwarte dane pochodzące od władz szwajcarskich są publikowane na portalu opendata.swiss. Dane pochodzą ze wszystkich obszarów administracji publicznej i dotyczą np. składek na ubezpieczenie zdrowotne, statystyki ludności, aktualnych danych pogodowych czy danych o komunikacji miejskiej. Portal ma na celu umożliwienie obywatelom korzystania z informacji dostępnych od państwa, z zapisywaniem wszystkich oficjalnych danych, które administracja udostępnia nieograniczonemu gronu użytkowników do bezpłatnego ponownego wykorzystania. Obecnie rząd federalny i kantony stopniowo udostępniają dane z niektórych obszarów administracji. Realizacja OGD ma miejsce na szczeblu federalnym, na przykład w obszarach statystyki i geodanych.

Strategia OGD jest wiążąca tylko dla jej władz, dla kantonów i gmin stanowi jedynie ramy orientacyjne.

3. Algorytmiczne wydawanie aktów administracyjnych

Większość krajów europejskich promuje wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji poprzez tworzenie strategii e-administracji, które wykazują pewne podobieństwa. Począwszy od lat 90. XX w. koncentrowano się początkowo na możliwościach informacji, jakie daje Internet, ale także na komunikacji wewnątrz administracji i z podmiotami zewnętrznymi, jednakże obecnie coraz częściej pojawiają się pytania o (częściową) automatyzację czy wykorzystanie sztucznych środków Inteligencja (AI) ze strony administracji do wydawania aktów administracyjnych¹⁶. To wyraźnie pokazuje, że cyfryzacja administracji jest procesem ciągłym. Wydawanie decyzji administracyjnych z wykorzystaniem programowania algorytmicznego jest nadal zupełnie nieznane w szwajcarskim prawie administracyjnym¹⁷. Z kolei w Niemczech istnieje możliwość wydawania decyzji z użyciem algorytmu od 2017 roku. Federalna ustawa o geoinformacji (*Geoinformationsgesetz*, GeolG) – SR 510.62. w art. 1 GeolG wskazuje, że czynność administracyjna może być wykonana całkowicie w drodze automatycznej, pod warunkiem, że jest to dozwolone przez prawo, a władza nie ma kompetencji dyskrecyjnych. Oprócz orzeczenia elektronicznego, które charakteryzuje się urzeczywistnieniem w dokumencie elektronicznym, orzeczenie wydawane w pełni automatycznie charakteryzuje się tym, że proces decyzyjny jest w pełni zautomatyzowany za pomocą odpowiedniego oprogramowania. Decyzja administracyjna jest

¹⁶ M. Poetmans, *From Electronic Administration to Community Governance*, [w:] (red.), *E-Government and Network Policy in a European Comparison*, red. W.J. Schünemann, M. Kneuer, wyd. 2, Baden-Baden 2019, s. 167.

¹⁷ A. Guckelberger, *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Tagungsband. Handbuch des Verwaltungsrechts*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Bd. 1, 2022, 28 Rn. 16.

zatem wydawana bez przetwarzania danych osobowych. Procedura polega więc na automatyzacji przetwarzania, ocenie i weryfikacji danych faktycznych, co zastępuje również kształtowanie woli przez pracownika organu. Takie wydanie aktu administracyjnego nie wymaga w zasadzie kontroli człowieka, wystarczy przetwarzanie ogromnych ilości danych (*big data*) na podstawie określonych kryteriów istotnych dla oceny sprawy wpisanych do systemu teleinformatycznego. Z tych powodów model stosowania prawa przez organ administracji uległ zmianie.

Przy stosowaniu automatycznych urządzeń do prowadzenia akt administracyjnych organ musi uwzględnić istotne dla danej sprawy informacje faktyczne, które nie zostałyby ustalone w trybie automatycznym, a następnie będą zaciągnięte do systemu celem wydania zautomatyzowanej decyzji. W pełni zautomatyzowane wydawanie aktów administracyjnych ma obecnie jedynie praktyczne znaczenie w procedurze podatkowej¹⁸. Wydaje się warta rozważenia aplikacja automatyczna w procedurach pozwolenia na budowę. Udzielanie zamówień publicznych również mogłoby się okazać odpowiednie do zautomatyzowania. W każdym razie automatyzacja wymaga dużej liczby jednolitych procedur w administrowaniu. Cyfryzacja oferuje również nowe materialne podejście do korzystania z rzeczy publicznych i świadczenia usług publicznych, inteligentne systemy wspierają administrację w wypełnianiu jej zadań.

Zautomatyzowane decyzje indywidualne są to decyzje podejmowane w pełni automatycznie bez interwencji człowieka. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)¹⁹ wskazuje w preambule, że prawa związane z całkowicie zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w indywidualnych sprawach, w tym z profilowaniem, konieczne stało się ustanowienie zharmonizowanych przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku i wykorzystywania systemów AI. Powinno to ułatwiać skuteczne wdrażanie i umożliwiać korzystanie z systemów przez osoby, których dane dotyczą, z praw i innych środków ochrony prawnej zagwarantowanych na podstawie prawa Unii dotyczącego ochrony danych osobowych i innych praw podstawowych.

¹⁸ N. Braun Binder, *Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale Aufsatz von Braun Binder*, DÖV 2016, s. 892, H.P. Bull, *Akt administracyjny „wydany całkowicie automatycznie” – O kształtowaniu warunków i jedności prawnej w „e-administracji”*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2019, s. 409.

¹⁹ Dz.U. UE L 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) [dostęp: 12.09.2024].

Systemy sztucznej inteligencji muszą być opracowywane i stosowane od samego początku z myślą o ochronie danych osobowych. Zarówno szwajcarskie organy administracji, jak i przedsiębiorcy stosują rozporządzenie o sztucznej inteligencji (AI Act). Ze względu na swój eksterytorialny efekt rozporządzenie AI dotyczy także podmiotów gospodarczych z siedzibą poza Szwajcarią.

Eksploatowanie narzędzi analityki danych, czyli procedur statystycznych wykorzystujących systemy komputerowe do wyodrębniania informacji z zebranych danych można uzyskać za pomocą algorytmów, które są niekiedy zdolne do podejmowania decyzji w kontekście działań administracyjnych zwłaszcza poprzez ich wspieranie na wiele sposobów. Analizy cyfrowe można wykorzystać do ustalania priorytetów spraw, które należy rozstrzygnąć zgodnie z ustaloną pilnością, obliczania przewidywanego nakładu pracy na przetwarzanie, ulepszania informacji dostępnych na potrzeby podejmowania konkretnych decyzji wdrożeniowych lub przeprowadzania kontroli wiarygodności poprzez ocenę różnych źródeł danych. Ponadto oczekuje się, że systemy AI mogą nie tylko wspierać proces odkrywania faktów prawnych poprzez generowanie wiedzy, ale także umożliwiać prawną ocenę poszczególnych przypadków bez ingerencji człowieka. W Niemczech art. 35a ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) stworzył podstawę do wydania w pełni zautomatyzowanego aktu administracyjnego pod warunkiem, że istnieje odpowiednia podstawa prawna i że organ nie dysponuje żadnymi uprawnieniami ani zakresem oceny. Również w Szwajcarii ustawodawca podejmuje pierwsze kroki w celu wprowadzenia odpowiednich podstaw prawnych. Istotne jest określenie, jakie wymagania normatywne do projektowania zautomatyzowanych procedur administracyjnych są konieczne. Koncentrując się na podstawowych prawach proceduralnych zagwarantowanych konstytucyjnie w Szwajcarii, tj. zgodnie z art. 29 BV, które obejmują podstawowy wymóg uczciwości i minimalne wymagania dotyczące projektowania procedur, wskazać trzeba na konieczność zachowania w modelu zautomatyzowanego orzekania ogólnych gwarancji proceduralnych (art. 29 ust. 1 BV) i prawa do bycia wysłuchanym (art. 29 W paragrafie 2 BV określono wymagania dotyczące projektowania zautomatyzowanych procedur administracyjnych). Automatyzację należy postrzegać także w kontekście etapu postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne pierwszej instancji ma na celu ustalenie „stosunku prawnego” między organem a jednostką w sposób wiążący. Odbyna się to poprzez formę wydania decyzji. Postępowania administracyjne są czasami rozumiane jako procesy informacyjne i decyzyjne, w których nie tylko rozwiązania prawne się znajdują lub są ustalane na podstawie logicznych wniosków, ale „wiązące decyzje są podejmowane poprzez przetwarzanie informacji”. Struktury i przebieg tego procesu informacyjno-decyzyjnego mają istotny wpływ na możliwość ich zautomatyzowania. Postęp technologiczny umożliwia obecnie całkowite lub

częściowe odesłanie w działalności administracji do systemów sztucznych, które mogą przybierać bardzo różne formy technologiczne. Przykładowo analizy danych cyfrowych wspomagają decyzję o wszczęciu postępowania lub służą do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mogą być także pomocą w podjęciu decyzji. Sztuczna inteligencja w przyszłości doprowadzi do wydajnej i wysokiej jakości działalności administracyjnej. Zautomatyzowane procedury administracyjne muszą być zintegrowane z systemem prawnym²⁰.

4. Przeszkody prawne w cyfryzacji

Największą przeszkodą jest brak ustawodawstwa nawet w obszarze klasycznej *e-government*, co uniemożliwia efektywne wykorzystanie komunikacji elektronicznej między obywatelami a administracją publiczną. Wiele kantonów nadal nie zapewnia elektronicznego dostępu do akt w postępowaniach administracyjnych, nie pozwala na składanie pism lub doręczanie korespondencji od organów administracji drogą elektroniczną. Jednak zgodnie z przekonującymi orzeczeniami sądów federalnych konieczna jest specyficzna regulacja prawna dla ruchu elektronicznego w kontekście postępowań sądowych i administracyjnych, w rezultacie czego pisemna skarga podpisana elektronicznie uznanym podpisem SuisseID i złożona w formacie PDF na uznanej platformie dostawczej IncaMail Poczty Szwajcarskiej do władz kantonalnych jest nieważna. Kantonalne władze administracyjne nie podlegają żadnemu federalnemu obowiązkowi przyjmowania zgłoszeń drogą elektroniczną. Jeżeli ustawodawca kantonalny odstąpił od wprowadzenia regulacji o elektronicznym obrocie prawnym z administracją, to należy przyjąć, że istnieje luka prawna, której nie da się naprawić sądowym dalszym dopracowaniem prawa. Wdrożenie e-administracji okazuje się więc hamulcem cyfryzacji administracji. Także prawodawstwo unijne nie wywiera wpływu na Szwajcarię, bowiem jako kraj neutralny nie jest obowiązana do wdrożenia dyrektyw unijnych. Warto zwrócić uwagę, że Unia dotąd wydała wiele aktów prawnych, które dotyczą cyfryzacji administracji. Zgodnie z art. 6 dyrektywy usługowej 2006/123/WE²¹ państwa członkowskie muszą zapewnić usługodawcom możliwość załatwienia pewnych procedur i formalności za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 procedury muszą być możliwe do przeprowadzenia bez żadnych problemów na odległość za pośrednictwem osoby kontaktowej lub właściwych organów.

²⁰ R. Verder, *Verfahrensgrundrechtliche Anforderungen an automatisierte Verwaltungsverfahren*, [w:] M. Simmler, *Smart Criminal Justice: Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2021, s. 237-261.

²¹ Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 1.

Dyrektywa 2014/24/UE²² i rozporządzenie wykonawcze 2019/1780/UE²³ regulują wprowadzenie elektronicznych formularzy do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych, a Dyrektywa 2014/55/UE²⁴ związana z fakturowaniem elektronicznym jest pakietem cyfryzacji zamówień publicznych. Dyrektywa 2016/2102/UE umożliwiła swobodny dostęp do stron internetowych i aplikacji mobilnych. Rozporządzenie w sprawie jednolitego portalu cyfrowego 2018/1724/UE²⁵ zobowiązuje Komisję i państwa członkowskie do utworzenia jednego portalu usług cyfrowych. Do końca 2023 r. użytkownicy muszą mieć dostęp online do informacji o usługach i obszarach wymienionych tam oraz w załącznikach z państw członkowskich. Przepis art. 14 tego rozporządzenia przewiduje wprowadzenie technicznego systemu transgranicznej automatycznej wymiany dowodów oraz stosowanie zasady jednorazowości. Regulacje unijne stanowią impuls do zmian w państwach członkowskich, które często z uwagi na liczne problemy wewnętrzne do realizacji zadania polegającego na rozwoju cyfryzacji pochodziłyby w ostatniej kolejności. Chociaż UE jest bardzo aktywna w dziedzinie cyfryzacji usług publicznych, co zapewnia pewne standaryzacje, to z uwagi na brak ogólnych podstaw kompetencyjnych do cyfryzacji administracji na poziomie unijnym, często wykorzystuje instrumenty *soft law*, mające niewiążący charakter, takie jak zalecenia, plany czy programy, aby mimo wszystko osiągnąć zamierzone efekty w porozumieniu z państwami członkowskimi.

Już w 2005 r. Szwajcarski Federalny Sąd Najwyższy orzekł, że wprowadzenie komunikacji elektronicznej z organami sądowymi i administracyjnymi wymaga szczególnej regulacji prawnej w zakresie wymogów komunikacji elektronicznej oraz zapobiegania nadużyciom. Natomiast pierwsze przepisy dotyczące e-administracji zostały już w tym czasie zawarte w federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym (VwVG²⁶). Zgodnie z dzisiejszym art. 21a pisma do organów można składać drogą elektroniczną (ust. 1), które muszą być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez stronę lub jej pełnomocnika. Obecnie na szczeblu federalnym i kantonalnym obowiązują różne regulacje prawne dotyczące administracji cyfrowej, co, podobnie jak w Niemczech, utrudnia ujednolicenie sytuacji prawnej.

W rządzie federalnym i w kantonach zasada otwarcia komunikacji między administracją a jednostką jest stosowana w różnym stopniu. Istnieje ogólnie duża rozbieżność w odniesieniu do różnych dziedzin prawa, w związku z czym kompleksowa

²² Urz. UE L 94 z 28.3.2014, s. 243.

²³ Urz. UE L 272 z 25.10.2019, s. 7.

²⁴ Urz. UE L 133 z 6.5.2014, s. 1.

²⁵ Urz. UE L 295 z 21.11.2018, s. 1.

²⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Juli 2022) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/202101010000/172.021.pdf> [dostęp: 30.06.2023].

cyfryzacja kontaktu obywatela z administracją nigdzie nie występuje. Procedura pozwolenia na budowę, zmiana miejsca zamieszkania czy rejestracja urodzenia mogą być prowadzone elektronicznie w dość powszechny sposób, ale na przykład procedura naturalizacyjna pozostaje wyłącznie pisemna.

Zarówno federalny podział źródeł prawnych prawa administracyjnego, jak i dekrety lokalne utrudniają rezygnację z papierowego załatwiania spraw. Prawodawcy co do zasady akceptują ruch cyfrowy z administracją, jednak nie istnieje nadrzędna kompetencja przepisów federalnych w odniesieniu do prawa administracyjnego kantonów. Konieczna byłaby nowelizacja konstytucji federalnej dla zsynchronizowania rozwoju cyfryzacji w poszczególnych kantonach dla większego uwzględnienia zdigitalizowanych czynności administracyjnych. Chociaż ustawodawca federalny oraz prawodawca w wielu kantonach stworzył podstawę prawną dla e-administracji w prawie postępowania administracyjnego, istnieje wiele ustaw specjalnych nakazujących papierową korespondencję i komunikację z organem.

Pomimo usilnych starań politycznych zmierzających do cyfryzacji administracji i rozbudowanego ustawodawstwa na poziomie federalnym nie udało się jeszcze ustanowić ogólnokrajowych procedur administracyjnych cyfrowych. Największą przeszkodą w tym jest niemożliwa do opanowania liczba wymogów dotyczących formy pisemnej i osobistego załatwiania spraw.

Należy dążyć do nadrzędnej regulacji w ogólnym rozporządzeniu procesowym. W doktrynie wskazuje się, że w ten sposób cyfryzacja mogłaby pośrednio przyczynić się do ożywienia idei kodyfikacji, co jest pożądane z punktu widzenia jasności prawa²⁷.

Należy zwrócić uwagę, że nie tylko doręczenia, lecz i czynności w postaci oceny stanu faktycznego czy prawnego, a nawet subsumpcji można wykonać przy wykorzystaniu cyfrowych możliwości z pewnymi modyfikacjami. Poszczególne kantony wprowadziły procedury uproszczone postępowań administracyjnych prowadzonych na formularzach elektronicznych. Ogromnym wyznawaniem jest jednak w pełni automatyczne wydawanie decyzji czy aktów generalnych albo inteligentne zarządzanie publiczne. Możliwość w pełni zautomatyzowanego wydawania aktów administracyjnych powoduje rzeczywistą zmianę paradygmatu w stosunku do konwencjonalnego wykorzystania technologii informatycznych w procedurach administracyjnych. Wiąże się to z kilkoma kwestiami, które wymagają głębszej analizy prawnej. Przy wykonywaniu czynności administracyjnych w sposób automatyczny już wątpliwe jest, czy jest to rzeczywiście administrowanie ze wszystkimi wynikającymi z niego konsekwencjami prawnymi, takimi jak przestrzeganie praw procesowych, możliwość stosowania zasady *res iudicata* i zaskarżalności takich ak-

²⁷ A. Guckelberger, *Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz*, DÖV 2023, nr 8, s. 320.

tów. Rodzi się pytanie w kwestii zaufania do piastuna organu. Na tle rozwoju historycznego można przyjąć, że decyzję merytoryczną zawsze podejmuje człowiek, ale przypisanie działania maszynie nie jest koncepcyjnie wykluczone. Prowadzenie postępowań cyfrowych nie może wynikać wyłącznie z interpretacji sądów bez podstaw normatywnych. Byłoby to również sprzeczne z orzecznictwem Federalnego Sądu Najwyższego, zgodnie z którym sama elektronizacja postępowania wymaga wyraźnej podstawy prawnej. Problematyczne jest to, w jaki sposób prawa procesowe zapisane w art. 29 ust. 1 i 2 BV, w szczególności udzielanie prawa do czynnego udziału i uzasadnienie decyzji administracyjnej powinny być zagwarantowane w przypadku wydania decyzji automatycznej.

Cyfryzacja procesu decyzyjnego napotyka na znaczne przeszkody także wówczas gdy tylko administracja posiada kompetencje dyskrecyjne, które ustawodawca celowo przyznał. Dzieje się tak na przykład wtedy, gdy przepis ustawowy dopuszcza swobodę uznania, wykładnię pojęć nieostrych czy niedookreślonych. Istnieje więc teza, że dyskrecyjność zaprzecza stosowaniu automatyzacji w wydawaniu decyzji administracyjnych. Ponadto zautomatyzowane podejmowanie decyzji w szwajcarskim prawie administracyjnym jest niedopuszczalne w każdym przypadku, gdy decyzja ma zostać podjęta przez organ kolegialny lub zgromadzenie (Gemeindeversammlung Landsgemeinde) lub w drodze głosowania. Porównywalne problemy pojawiają się w przypadku automatyzacji procesu decyzyjnego, gdy administracja jest zobowiązana do wyważenia interesów publicznego i prywatnego.

Szczególnie ważna jest ochrona danych osobowych w automatycznym wydawaniu decyzji administracyjnych (art. 22 ust. 3 RODO²⁸). Norma wskazuje, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Czas pokaże, czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zahamuje cyfryzację administracji poprzez ścisłą wykładnię przepisów RODO. Pojawiają się kolejne pytania dotyczące potencjalnej odpowiedzialności państwa za akty cyfrowe: w Szwajcarii pytanie o odpowiedzialność pojawiło się na tle błędnych danych w portalu OGD, który jest prowadzony przez podmiot publiczny.

Z drugiej strony prawo administracyjne zawiera elementy, które cyfryzacja by wzmocniła, takie jak np. realizacja zasady równości wobec prawa czy proporcjonalności. Zgodnie z art. 29 ust. 1 BV²⁹ każda osoba w postępowaniu administracyjnym ma prawo do równego i sprawiedliwego traktowania oraz do oceny w rozsądnym

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

²⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

terminie. Cyfryzacja obrotu prawnego prowadzi do przyspieszenia procesów, dzięki czemu zwiększa się szansa wydania decyzji w rozsądnym terminie. Przyspieszenie postępowania jest związane ze zautomatyzowanym wydawaniem orzeczeń.

Prawo do sprawiedliwego i równego traktowania, gwarantowane zasadą równości wobec prawa (art. 8 ust. 1 BV), jest również wzmacniane poprzez stosowanie algorytmów, np. przy wydawaniu wielu podobnych rozporządzeń lub przy zezwoleniu na korzystanie z rzeczy publicznych. Łączenie dużych ilości danych zmniejsza ryzyko, że „równi nie będą traktowani równo zgodnie z ich równością, a nierówni nie będą traktowani nierówno zgodnie ze swoją nierównością, czyli nastąpi naruszenie zasady równości”.

Cyfryzacja leży w interesie sprawiedliwego postępowania, w szczególności opartego na konkretnych przypadkach. Pełna automatyzacja wydawania orzeczeń w wielu podobnych okolicznościach pozwala na koncentrację zasobów ludzkich na skomplikowanych sprawach, dlatego można mówić o „humanizacji proceduralnej przez automatyzację”. Pracownicy urzędów mogą wykorzystywać swoją siłę roboczą do działań motywacyjnych. Można by uzyskać znaczną oszczędność czasu i przeznaczyć go do bardziej zróżnicowanych i wymagających działań. Ponadto automatyzacja promuje neutralność i obiektywizm procedur administracyjnych, ponieważ od samego początku nie może być żadnych podstaw do odmowy: nie jest możliwe, aby maszyny wykazywały osobisty interes, były spokrewnione z członkami rodziny lub w inny sposób stronnicze. To z kolei może mieć pozytywny wpływ na skłonność do przejmowania władzy, obejmowania urzędów i jednocześnie wzmacniać akceptację decyzji administracyjnych.

Zakończenie

Badanie przeprowadzone przez społeczność Innovate Switzerland Community, zrealizowane przez think tank WIRE przy wsparciu AI Center w ETH Zurich i Microsoft Switzerland, podkreśla ogromny potencjał sztucznej inteligencji dla wzrostu gospodarczego Szwajcarii. Sztuczna inteligencja wpływa nie tylko na gospodarkę, ale także na środowisko. Z jednej strony firmy spodziewają się większego zużycia energii ze względu na zwiększone wykorzystanie technologii AI, a z drugiej strony sztuczna inteligencja może pomóc w optymalizacji zużycia zasobów i spowolnieniu zmian klimatycznych. Aby w dalszej perspektywie wykorzystać potencjał sztucznej inteligencji, niezbędne jest jednak ukierunkowanie na rozwój umiejętności, co doskonale rozumie Szwajcaria, stawiając na rozwój nauki – nie tylko informatyzacji ale także nauk społecznych, w tym etyki, tak ważnej przy szerokim zastosowaniu sztucznej inteligencji.

Cyfryzacja, mimo istotnych ryzyk, które za sobą niesie, może stanowić wartość dodaną i prowadzić do dalszego rozwoju prawa administracyjnego, co jest widocznym procesem w całej UE. Tendencja do cyfryzacji może stać się dla ustawodawców federalnych i kantonalnych okazją do podjęcia poważnej reformy prawa administracyjnego w postaci kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego.

Literatura

- Braun Binder N., *Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale* Aufsatz von Braun Binder, „Die Öffentliche Verwaltung” 2016.
- Carabias-Hütter V., Musiolik J., Lobsiger-Kägi E., Vögeli P., Kohler A., Yildirim O., *Supporting the Transformation Process to Smart Sustainable Cities in Switzerland: Implementation Guidelines and Promising Practices*, Bern 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2000.
- Dumermuth M., Eberle S., *Das E-Justiz-Gesetz – ein Durchbruch im elektronischen Rechtsverkehr?*, „Jusletter IT” z 18 maja 2011 r.
- Duygan M., Fischer M., Pärli R., Ingol K., *Where do Smart Cities grow? The spatial and socio-economic configurations of smart city development*, „Sustainable Cities and Society” 2022, Vol. 77.
- Glaser A., *Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht*, „Schweizerische Juriste Zeitung” 2018, RSJ 8.
- Guckelberger A., *Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2023, nr 8.
- Guckelberger A., *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Berlin 2022.
- Hoffmann-Riem W., *Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2017, nr 142(1).
- Martini M., *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2017, nr 11.
- Pitschas R., *Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, Die Verwaltung 2000.
- Poetmans M., *From Electronic Administration to Community Governance*, [w:], *E-Government and Network Policy in a European Comparison*, red. W.J. Schünemann, M. Kneuer, wyd. 2, Baden-Baden 2019.
- Bull P.H., *Akt administracyjny „wydany całkowicie automatycznie” – O kształtowaniu warunków i jedności prawnej w „e-administracji”*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2019.
- Verder R., *Verfahrensgrundrechtliche Anforderungen an automatisierte Verwaltungsverfahren*, [in:] M. Simmler, *Smart Criminal Justice: Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2021.