СЪВЕТ НА ЕВРОПА

CONSEIL DE L'EUROPE

ЕВРОПЕЙСКИ КОМИТЕТ ПО ДЕМОКРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ (ЕКДУ)

ПРОУЧВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЦИФРОВАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЪРХУ ДЕМОКРАЦИЯТА И

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Страсбург, 26 юли 2021 г. CDDG(2021)4 окончателен

**ПРОУЧВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЦИФРОВАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЪРХУ ДЕМОКРАЦИЯТА И ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Изготвен с принос от

професор Инес Мергел, Университет в Констанц, Германия

Прието от Европейския комитет по демокрация и управление (ЕКДУ/CDDG) на 13-ото му заседание (15—16 април 2021 г.)

**СЪДЪРЖАНИЕ**

**РЕЗЮМЕ**

**ЧАСТ I – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. Въведение
2. Определения
3. Свързани дейности на Съвета на Европа
4. Цифровата трансформация и 12-те принципа на добро демократично управление
5. Въздействието на Covid-19

**ЧАСТ II - ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ДЕМОКРАЦИЯТА**

1. Форми и характеристики на демокрацията
2. Различно въздействие върху различните форми на демокрация
3. Заинтересовани страни в областта на демокрацията: традиционни и нови участници
	1. Политически партии
	2. Нов облик на гражданското общество
	3. Нови участници в демокрацията
4. Въздействие върху формирането на представителни институции
	1. Погрешна информация и дезинформация
	2. Приложения със съвети при гласуване
	3. Политическо микротаргетиране
5. Въздействие върху демокрацията на участието и съвещателната демокрация
6. Демократичен одит
	1. Одит на публични власти
	2. Надзор над изкуствения интелект

**ЧАСТ III – ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**

1. Демокрация и управление: връзки и припокриване
2. Цифровизация на публичната администрация в държавите-членки на Съвета на Европа
	1. Стратегии в областта на цифровите технологии
	2. Академии по цифрови технологии
	3. Видове компетентности
	4. Предизвикателства и възможности за публичната администрация
	5. Зрялост на цифровите технологии и готовност за разрастване
	6. COVID-19 като ускорител на цифровата трансформация: промени в методите на работа и предоставянето на услуги; приложения за проследяване; цифрови инициативи на гражданското общество
3. Изкуственият интелект в публичната администрация
	1. Национални стратегии
	2. Картиране на използването на изкуствен интелект в публичния сектор
	3. Рискове и мерки за смекчаването им; ползи и мерки за подпомагане
4. Цифрова трансформация за укрепване на доброто управление на местно и регионално равнище: интелигентни градове и региони

**ЧАСТ IV – ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА БЪДЕЩИ ДЕЙНОСТИ**

**РЕЗЮМЕ**

В настоящото проучване се разглежда въздействието на цифровата трансформация върху демокрацията и доброто управление в светлината на 12-те принципа на добро демократично управление, като се изтъкват рисковете и възможностите, смекчаващите и улесняващите фактори и се предоставят примери, извлечени от опита на държавите-членки на Съвета на Европа.

Съществуват различни дебати относно **бъдещето на демокрацията в ерата на цифровите[[1]](#footnote-1) технологии (англ. - digital age).** Въпреки намаляващото доверие в традиционните представителни институции и политически участници, хората са **готови да участват в публичната сфера.** Цифровите технологии предоставят допълнителни възможности за осъществяване на този ангажимент: чрез участие на гражданите в онлайн разговори, консултации и обсъждания; приноса им онлайн за каузите, които подкрепят, включително финансово; и споделяне на техния принос чрез цифрови платформи, които спомагат за търсенето на отговорност от публичните институции.

През последните години все по-често се използват **форми на съвещателна демокрация**, които допълват представителната демокрация, като по този начин повишават прозрачността и приобщаващия характер на публичния процес на вземане на решения на всички равнища на управление. Цифровата трансформация предлага нов набор от инструменти за съвещателна демокрация, като допринася за широкото ѝ използване.

Цифровата трансформация засяга и **политическия пейзаж и гражданското общество**. Появиха се нови участници в демокрацията, докато традиционните участници се приспособиха към новите начини на провеждане на кампании и разпространяване на посланието си, като някои политически партии прибягват до **микротаргетиране в политически кампании**. В доклада се изразява загриженост относно липсата на прозрачност и отчетност във връзка с начина, по който се управляват и финансират политическите реклами, и се призовава за повече научни изследвания и по-добър достъп до данни, за да се разбере напълно въздействието на микротаргетирането върху формирането на общественото мнение.

**Частните участници**, по-специално интернет посредниците и платформите на социалните медии, играят все по-важна роля в публичната сфера като доставчици на инфраструктура, създатели на съдържание и дистрибутори. Големите технологични дружества играят ролята на пазачи на информационния вход, като подбират и поддържат информацията, която се споделя в социалните платформи, насочват я към конкретна аудитория и потенциално оказват влияние върху общественото мнение, политическия дебат и в крайна сметка изборните резултати.

Като цяло цифровите технологии предлагат начини за повишаване на качеството на демокрацията по отношение на отчетността и отзивчивостта. Ако обаче не бъдат въведени подходящи мерки, въздействието на цифровите технологии върху участието и приобщаването може да бъде противоречиво: достъпът до интернет и цифровата грамотност се превръщат във важни критерии за гарантиране на пълноценното приобщаващо участие в демократичния процес.

Цифровизацията може да предложи на публичната администрация нови канали за предоставяне на качествени услуги. От 50-те години на миналия век насам публичната администрация полага значителни усилия за модернизиране, постепенно внедрявайки цифрови технологии. Цифровизацията на публичната администрация се ръководи от политическата воля за предоставяне на по-добри услуги, като същевременно се гарантира ефективност на разходите, но не липсват и предизвикателства: ефективните промени са в центъра на потребностите на крайните потребители и трябва да бъдат придружени от разработването на мерки за подпомагане, като например обучение за държавната администрация и диверсификация на профилите в човешките ресурси. Възприемането на цифровите технологии **означава също така насърчаване на културна промяна в работата на държавните служители.**

Увеличаването на използването на изкуствен интелект (ИИ) и автоматизираното вземане на решения в публичния сектор повдига няколко проблема, сред които отчетността, прозрачността и риска от дискриминация. Без наличието на подходящи предпазни мерки, технологиите могат да повлияят неблагоприятно на упражняването на индивидуалните права и свободи, например по отношение на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните или правото да не бъдете подложени на дискриминация, на каквото и да е основание, включително цифрова грамотност или достъп. Тези опасения трябва да бъдат разгледани, за да се увеличи максимално положителното въздействие на цифровата трансформация по отношение на зачитането на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Ето защо е необходимо да се **регулира използването на ИИ в публичния сектор**, за да се защитят индивидуалните права и да се избегнат нежелани по-широки въздействия върху обществото. За да може отчетността да работи ефективно, правителствата трябва да уточнят как и до каква степен системите с ИИ се използват в процесите на вземане на решения и трябва да могат да осигуряват отчетност за тези решения.

**Местното равнище** предлага идеална платформа за въвеждане и извличане на поуки от новите демократични практики и технологии, като се имат предвид неговият размер и близостта до гражданите. Примери за интелигентно управление на градовете и демокрация на участието на гражданите на местно равнище могат да бъдат намерени в изобилие, а информацията за най-добрите практики следва да се обменя редовно, за да се насърчава споделянето на знания и по-нататъшните иновации в тази област.

Цифровизацията на публичния сектор бързо се ускори в контекста на пандемията от COVID-19. Всъщност способността за бързо цифровизиране на административните процеси и услуги допринесе значително за **устойчивостта** на публичните действия, като гарантира, че демократичните институции могат да продължат да работят и да предоставят обществени услуги. Успоредно с това обаче, цифровизацията излага демокрацията на нови рискове и влияния, а публичната администрация – на нови **уязвимости** в ръцете на враждебни или изпълнени с противоречия частни и публични участници, които трябва да бъдат идентифицирани, и да се въведат подходящи мерки за смекчаване на последиците.

**ЧАСТ I – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. **Въведение**

Цифровата трансформация оказва въздействие върху всички аспекти на живота – от икономиката до управлението, от геополитиката до начина, по който обикновените хора си взаимодействат. Тя се развива с много бързи темпове до такава степен, че съществува впечатление, че някои технологии, особено изкуственият интелект, скоро могат да доведат до революционна промяна, за която хората, институциите и обществата все още не са напълно подготвени.

През последните двадесет години Съветът на Европа започна обсъждане на тези въпроси, за да помогне на държавите-членки да идентифицират предизвикателствата, породени от цифровата трансформация, и да бъдат по-добре подготвени да се възползват от възможностите, които тя предлага.

Например Съветът на Европа работи по въпроси като електронната демокрация, електронното управление, интернет управлението, използването на изкуствен интелект в наказателното право, предотвратяването на дискриминацията, дължаща се на т. нар. „пристрастни“ алгоритми, и манипулативното използване на социалните медии в предизборните кампании.

Работата на Съвета на Европа в тази област се засили през последните 2—3 години, като на различни междуправителствени комитети бяха дадени мандати да разглеждат различни аспекти, свързани с технологиите и тяхното въздействие върху правата на човека, демокрацията и върховенството на закона.

В този контекст, в мандата му за периода 2020—2021 г., към Европейския комитет по демокрация и управление (ЕКДУ/CDDG) беше отправено искане да изготви проучване относно въздействието на цифровата трансформация, включително изкуствения интелект и автоматизираното вземане на решения, върху демокрацията и доброто управление, също така с цел да се допринесе за работата на *ad hoc* Комитета по изкуствения интелект (CAHAI). CAHAI е *ad hoc* междуправителствена структура, създадена с цел проучване на осъществимостта и потенциалните елементи на правна рамка за разработването, проектирането и прилагането на изкуствен интелект въз основа на стандартите на Съвета на Европа в областта на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона.

Досега въздействието на цифровата трансформация върху демокрацията и доброто управление не е описано изчерпателно от академичните среди, мозъчните тръстове или международните организации. Въпреки че много учени, експерти, организации и самият Съвет на Европа са изследвали въздействието на социалните медии, невярната информация и дезинформацията върху изборния процес, липсва анализ на цялостното въздействие на цифровата трансформация върху демокрацията и управлението във всичките им аспекти. Следователно, без претенциите да е изчерпателно, проучването на ЕКДУ има добавена стойност само по себе си, тъй като е първият опит да се опише това въздействие по изчерпателен начин, като се определят рисковете и мерките за тяхното смекчаване, от една страна, и ползите и благоприятстващите фактори, от друга страна.

Освен че допринася за работата на CAHAI в специфичната област на изкуствения интелект, това проучване спомага и за набелязването на някои области, в които Комитетът на министрите и/или Центърът за експертиза на добро управление трябва да предприемат допълнителни последващи действия.

1. **Определения**

**Цифровата трансформация** се отнася до използването на цифрови технологии, инструменти и приложения от всякакъв вид: от цифровизацията на процесите до блоковата верига (или блокчейн) и изкуствения интелект. Цифровата трансформация, прилагана от правителството и публичната администрация, дава възможност за нови начини на функциониране, взаимодействие с гражданите и гражданското общество като цяло и предоставяне на услуги на обществеността.

**Дигитизацията** (digitisation) представлява преобразуването на данни или информация от аналогова към цифрова или бинарна, докато **цифровизацията/дигитализацията** (digitalisation) надхвърля този процес, като отваря ефективно онлайн взаимодействие.[[2]](#footnote-2)

Към днешна дата няма единно определение за **изкуствен интелект**, прието от научната общност или одобрено от различни международни организации. Терминът, който е станал част от ежедневния език, обхваща голямо разнообразие от науки, теории и техники, чиято цел е машина, възпроизвеждаща когнитивните способности на хората. Следователно ИИ може да обхваща всяка автоматизация, произтичаща от тази технология, както и точни технологии като машинно самообучение или задълбочено учене въз основа на невронни мрежи. В хода на обсъжданията членовете, участниците и наблюдателите от CAHAI изразиха различно мнение относно необходимостта от дефиниция за ИИ. Въпреки това беше постигнат консенсус относно необходимостта бъдещата правна рамка на Съвета на Европа относно ИИ да приеме опростено и технологично неутрално определение на неговите цели, което да обхваща практиките или случаите на приложение, при които разработването и използването на системи с ИИ или автоматизирани системи за вземане на решения в по-общ план, могат да окажат въздействие върху правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, и като се вземат предвид всички социално-технически последици на системите.[[3]](#footnote-3)

**Алгоритъмът** е ограничен набор от формални правила (логически операции, инструкции), които позволяват да се получи резултат от входните елементи. Този набор може да бъде обект на автоматизиран процес на изпълнение и да разчита на модели, проектирани чрез машинно самообучение.

**Машинното самообучение** позволява да се изгради математически модел въз основа на данни, включително голям брой променливи, които не са предварително известни. Параметрите се конфигурират, докато преминавате през фаза на обучение, която използва набори от данни за обучение, за да намери връзки и да ги класифицира. Различните методи за машинно самообучение се избират от проектантите в зависимост от естеството на задачите, които трябва да бъдат изпълнени (групиране, дърво на решенията). Тези методи обикновено се класифицират в три категории: учене под контрола на човека, неконтролирано учене и неконтролирано учене чрез подсилване.

1. **Свързани дейности на Съвета на Европа**

През последните двадесет години Съветът на Европа работи в областта на цифровата трансформация и последиците от нея в следните основни области:

* електронна демокрация (включително електронно правителство, електронно гласуване и електронно участие)
* онлайн медии и предизборни кампании
* и, от най-скоро, изкуствен интелект.

Дейността на Съвета на Европа в областта на защитата на данните също трябва да бъде взета предвид, тъй като широкомащабното обработване на лични данни (включително профилиране и таргетиране на потребителите на интернет), което е обичайна практика за платформите на социалните медии и онлайн услугите, представлява нови заплахи за свободата на изразяване и неприкосновеността на личния живот, но също така и за човешкото достойнство и зачитането на уязвимите групи.

1. **Електронна демокрация**

Съветът на Европа е пионер в идентифицирането на възможностите и рисковете, които цифровите технологии представляват за демокрацията и управлението.

Работата на Съвета на Европа в областта на електронното управление започна с **интегрирания проект** [„Повишаване на ефективността на демократичните институции“](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Previous%20Projects/Default_en.asp#TopOfPage) (2002—2004 г.). През февруари 2004 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие работен план на ad hoc междусекторната група от специалисти по електронно управление (IP1-S-EG). Въз основа на своята работа през 2004 г. Комитетът на министрите прие [Препоръка Rec(2004)15 относно електронното управление („е-управление“).](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec_2004_15e-gov_en.asp)

Впоследствие **проектът „Добро управление в информационното общество“** (2004—2010 г.) се съсредоточи върху начина, по който новите информационни и комуникационни технологии (ИКТ) засягат напрактика демокрацията в държавите–членки на Съвета на Европа. Основната му цел беше да предостави на правителствата и на други заинтересовани страни нови инструменти и практически инструментариум в тази област и да насърчи прилагането на съществуващите инструменти и на добрите и иновативни политически практики. Комитетът на министрите също така създаде специална структура – ad hoc Комитет по електронна демокрация (CAHDE, 2006—2008 г.). Неговата работа постави началото на първия международен правен инструмент за определяне на стандарти в областта на електронната демокрация, [Препоръка CM/Rec(2009)1 на Комитета на министрите до държавите-членки относно електронната демокрация (e-демокрация)](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1b01).

Съветът на Европа е единствената международна организация, която е определила междуправителствени стандарти в областта на **електронното гласуване**. Първият текст по този въпрос беше Препоръка Rec(2004)11 на Комитета на министрите относно правните, оперативните и техническите стандарти за електронно гласуване[[4]](#footnote-4). От приемането си препоръката е била предмет на срещи за преглед, провеждани на всеки две години. През 2014 г., когато стана ясно, че след десет години е налице необходимост от актуализиране на Препоръка Rec(2004)11, беше създадена ad hoc Комитет от експерти по правни, оперативни и технически стандарти за електронно гласуване (CAHVE), състояща се от назначени от правителството представители на държавите-членки и организации с пряк опит или специализирани познания в областта на електронното гласуване, който получи мандат за преразглеждане на стандартите и изготвяне на нова препоръка с оглед на новите развития в областта на новите технологии и изборите. [Препоръка CM/Rec(2017)5 на Комитета на министрите до държавите-членки относно стандартите за електронно гласуване](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f) има за цел да хармонизира прилагането на принципите на демократичните избори и референдумите при използването на електронно гласуване, като по този начин се изгражда доверие и увереност на гласоподавателите в съответните им процеси и методи на гласуване.

Връзката между демокрацията и технологиите заема челно място в дневния ред на Световния форум за демокрация (СФД/WFD). През 2013 г. в Световния форум за демокрация беше разгледана темата: „Пренасочване на демокрацията: *свързване на институциите и гражданите в ерата на цифровите технологии"[[5]](#footnote-5).* Форумът подчерта потенциала на онлайн платформите, приложенията за електронна демокрация и подобни цифрови инструменти, за да се даде възможност за участие и да се направи демокрацията по-прозрачна и отзивчива. Той също така разгледа рисковете, свързани с тези инструменти, особено по отношение на въпросите, свързани с неприкосновеността на личния живот и цифровото разделение. Форумът заключи, наред с другото, че за да стане демокрацията по-силна в ерата на цифровите технологии, е необходимо да се въведат гаранции и стандарти за приложенията на електронна демокрация, да се инвестира в цифровата грамотност и да се преодолее цифровото разделение.

В изданието си от 2019 г. СФД се опита да отговори на въпроса: *„Застрашена ли е демокрацията в информационната епоха?“[[6]](#footnote-6).* Начинът, по който се произвежда и потребява информацията значително се е променил през последните две десетилетия. Традиционните медии бяха допълвани и понякога дори надминати от платформи, блогове и социални медии. По този начин форумът повдигна въпроси по отношение на надеждността и независимостта на информацията, както и нейната достъпност, и разгледа въпроси, като езика на омразата, безопасността на журналистите и кампаниите за дезинформация в социалните мрежи – всички теми, които са от голямо значение за функционирането на демокрацията и управленските структури в ерата на цифровите технологии.

1. **Социални медии и предизборни кампании**

В доклад относно *цифровите технологии и изборите*, публикуван през 2019 г., Венецианската комисия и Дирекцията за информационно общество и действия срещу престъпността допълнително разглеждат използването на социалните медии и предизборните кампании[[7]](#footnote-7).Те подчертаха как нарастващото използване на „ботове“ и „тролове“ в социалните медии, както и масовото разпространение на невярна информация, сериозно нанасят вреди на равенството на страните в изборната конкуренция и дават възможност на външни участници да манипулират обществения дискурс и предпочитанията на гражданите при гласуването. Освен това алгоритмите, които управляват търсачките и социалните медии, могат да допринесат за частично и понякога илюзорно разбиране на политиката и демокрацията.

Освен това в [Декларацията на Комитета на министрите относно манипулативните възможности на алгоритмичните процеси](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168092dd4b) – Decl(13/02/2019)1 също се разглежда този въпрос, като се подчертава, че "8. Съвременните инструменти за машинно самообучение имат нарастващ капацитет не само за прогнозиране на избора, но и за оказване на влияние върху емоциите и мислите и за промяна на очаквания курс на действие, понякога подсъзнателно. Едва наскоро станаха очевидни опасностите за демократичните общества, произтичащи от възможността за използване на такъв капацитет за манипулиране и контрол не само на икономическите предпочитания, но и на социалното и политическото поведение. В този контекст следва да се обърне специално внимание на значителната власт, която технологичният напредък предоставя на тези, независимо дали са публични субекти или частни субекти, които могат да използват такива алгоритмични инструменти без адекватен демократичен надзор или контрол."

Работата в тази област продължава: през декември 2020 г. Венецианската комисия прие „Принципите за основните права – съответстващо използване на цифровите технологии в изборните процеси“[[8]](#footnote-8), а експертната комисия по медийна среда и реформа изготвя проект на препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки относно комуникацията по време на изборите и медийното отразяване на предизборните кампании.

1. **Изкуствен интелект**

Съветът на Европа показа осведоменост относно заплахите и възможностите, свързани с **изкуствения интелект**, включително неговия потенциал за революционно развитие на отношенията между държавата, бизнеса и гражданите.

В своя Доклад относно състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на правото в Европа от 2019 г. бившият генерален секретар на Съвета на Европа Торбьорн Ягланд призова за стратегически, пресичащ подход към ИИ, разработен и прилаган в съответствие с европейските стандарти за правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. *Впоследствие в заключенията от срещата на министрите в Хелзинки, Комитетът на министрите посочи, че:* „Трябва да бъдат въведени ефективни надзорни механизми и структури за демократичен надзор по отношение на проектирането, разработването и внедряването на ИИ. Функционирането на демократичните процеси изисква независима информирана общественост и насърчаване на открити и приобщаващи дебати. Трябва да се повиши обществената осведоменост за потенциалните рискове и ползи от ИИ и да се развият необходимите нови компетентности и умения. Трябва да се насърчава необходимото обществено доверие в информационната среда и приложенията на ИИ; (...) Проектирането, разработването и внедряването на инструменти с ИИ трябва да подлежат на оценка на риска в съответствие с приложимите принципи. Всички автоматизирани процеси следва да бъдат проектирани така, че да могат да бъдат проверявани от човек. Трябва да са налице ефективни средства за правна защита в рамките на публичните и частните правомощия във всички случаи, в които се твърди, че са нарушени правата на човека. Алгоритмичната прозрачност е от решаващо значение за изграждането на доверие и гарантирането на надлежна защита на правата."[[9]](#footnote-9)

След решението от срещата на министрите в Хелзинки през май 2019 г., Комитетът на министрите създаде ad hoc Комитет по изкуствения интелект (CAHAI).[[10]](#footnote-10) CAHAI има мандат да проучи осъществимостта и потенциалните елементи на правна рамка за разработването, проектирането и прилагането на изкуствен интелект въз основа на стандартите на Съвета на Европа за правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Работата му трябва да приключи до края на 2021 г.

През април 2020 г. Комитетът на министрите прие [Препоръка относно последиците за правата на човека от алгоритмичните системи](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809e1154), като издаде набор от насоки, с които правителствата се призовават да гарантират, че не нарушават правата на човека чрез използването, разработването или възлагането на поръчки за алгоритмични системи.[[11]](#footnote-11)

Предвид сложността, бързината и мащаба на алгоритмичното развитие, в насоките се подчертава, че държавите-членки трябва да са наясно с въздействието на тези процеси върху правата на човека и да въведат ефективни механизми за управление на риска. Освен това, разработването на някои системи следва да бъде отказано, когато тяхното внедряване води до висок риск от необратими щети или когато те са толкова непрозрачни, че човешкият контрол и надзор стават непрактични.

**Документи на Съвета на Европа относно изкуствения интелект**

* [Проучване за осъществимост](http://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da) на правна рамка за проектиране, разработване и прилагане на ИИ въз основа на стандартите на Съвета на Европа, прието от CAHAI на 17 декември 2020 г.
* Секретариат на CAHAI, Към регулиране на системите с ИИ, 2020 г.;
* Препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки относно въздействието на алгоритмичните системи върху правата на човека – CM/Rec(2020)1
* Декларация на Комитета на министрите относно възможностите за манипулиране на алгоритмичните процеси
* Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Необходимост от демократично управление на изкуствения интелект (2020 г.)
* ПАСЕ, Предотвратяване на дискриминацията, причинена от използването на изкуствен интелект (2020 г.)
* ПАСЕ, Правосъдие по алгоритъм – ролята на изкуствения интелект в полицейските системи и системите за наказателно правосъдие (2020 г.)
* ПАСЕ, Изкуствен интелект в здравеопазването: предстоящи медицински, правни и етични предизвикателства (2020 г.)
* ПАСЕ, Изкуствен интелект и пазара на труда: приятел или враг? (2020)
* ПАСЕ, Правни аспекти на „автономните“ превозни средства (2020 г.)
* Декодиране на ИИ: 10 стъпки за защита на правата на човека – Препоръка на комисаря по правата на човека, май 2019 г.
* Насоки относно изкуствения интелект и защитата на данните – T-PD(2019)01
* Европейска етична харта за използването на изкуствения интелект (ИИ) в съдебните системи и тяхната среда
* Препоръка 2102(2017) на ПАСЕ относно технологичната конвергенция, изкуствения интелект и правата на човека

**Двугодишен период 2020—2021 г.: Допълнителна работа на Съвета на Европа в областта на изкуствения интелект**

* [Проект на насоки за механизмите за онлайн решаване на спорове (online dispute resolution, ОDR), включително възможни приложения на ИИ в такива системи – CDCJ](https://www.coe.int/en/web/cdcj/online-dispute-resolution-mechanisms)
* [Концептуална бележка](https://rm.coe.int/cdpc-2018-14rev-artificial-intelligence-and-criminal-law-project-2018-/16808e64ad):[Изкуствен интелект и наказателна отговорност в държавите – членки на Съвета на Европа – случаят с автоматизираните превозни средства – CDPC(2018)14rev](https://rm.coe.int/cdpc-2018-14rev-artificial-intelligence-and-criminal-law-project-2018-/16808e64ad)
* Работа на терен за проучване на рисковете и ползите от ИИ (необходимо е да се предприемат мерки за забрана на използването на софтуерни алгоритми с корумпирано намерение и голям потенциал на ИИ за подобряване на ефективността на стъпките, предприети за борба с корупцията, например при използването им в сложни разследвания) – GRECO
* Разработване на препоръка и проучване относно въздействието на цифровите технологии върху свободата на изразяване – MSI-DIG
* Разработване на препоръка относно борбата с речта на омразата – ADI/MSI-DIG
* Проект на инструмент за определяне на стандарти с ръководни принципи за управление на медиите и комуникацията в контекста на новата медийна и информационна парадигма въз основа на разпространението в социалните медии, като се вземат предвид свързаните с това рискове (манипулация на общественото мнение, липса на обществено доверие, информационни нарушения) – MSI-REF
* Стандарти на политиката за младежта и други институционални отговори на нововъзникващи въпроси, засягащи правата на младите хора и прехода към зрелостта, включително ИИ – Съвместен съвет за младежта
* Публикация за значението на електронните средства в областта на изкуствата и културата в ерата на изкуствения интелект – отдел „Култура и културно наследство“
* Доклад относно ИИ в аудиовизуалната индустрия – Европейска аудио-визуална обсерватория
* Проект за декларация на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно рисковете от компютърно подпомагано или изкуствено интелектово вземане на решения в областта на мрежата за социална сигурност

**4. Цифровата трансформация и 12-те принципа на доброто демократично управление**

12-те принципа на добро демократично управление са залегнали в Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, одобрена с решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа през 2008 г.[[12]](#footnote-12) Първоначално разработени на местно равнище, 12-те принципа на практика

12 15-ата сесия на Конференцията на европейските министри, отговарящи за местното и регионалното управление (Валенсия, 15—16 октомври 2007 г.) – Доклад на генералния секретар [https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?QbiectID=09000016805d3dc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8)

подпомагат публичните органи на всички равнища да подобрят управлението и да подобрят предоставянето на услуги. В това си качество 12-те принципа служат като вдъхновение и ориентация за държавите-членки, като представят основните ценности на европейската демокрация и изискванията за добро демократично управление.

**12-те принципа на добро демократично управление**

1. Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори
2. Отзивчивост
3. Ефикасност и ефективност
4. Откритост и прозрачност
5. Върховенство на закона
6. Етично поведение
7. Компетентност и капацитет
8. Иновации и отвореност за промени
9. Устойчивост и дългосрочна ориентация
10. Стабилно финансово управление
11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство
12. Отчетност

Независимо дали в сферата на демокрацията или в сферата на управлението и публичната администрация, **когато са налице подходящи гаранции**, технологиите могат да играят жизненоважна роля за укрепване на прилагането на всички тези принципи, като по този начин се подобрява качеството на управлението, отговаря се на нуждите и очакванията на хората и в крайна сметка се допринася за по-голямо доверие в публичните институции.

Въпреки многобройните възможности, които цифровите технологии предлагат за укрепване на демокрацията и управлението, тези технологии могат също така да окажат неблагоприятно въздействие върху упражняването на индивидуалните права и свободи, например по отношение на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните. Те могат също така да доведат до непрозрачност на предизборните кампании и вземането на политически решения, като по този начин отслабват демократичния процес, създават разделения и нови основания за дискриминация въз основа на цифрова грамотност или достъп до интернет. Тези опасения трябва да бъдат разгледани, за да се увеличи максимално положителното въздействие на цифровата трансформация.

**5. Въздействието на Covid-19 върху цифровата трансформация**

Пандемията от Covid-19 ускори цифровата трансформация в публичния сектор, особено в публичната администрация. По време на ограничителните мерки, въведени през пролетта на 2020 г., в отговор на първата вълна на пандемията, държавите–членки на Съвета на Европа, трябваше да намерят нови начини да гарантират непрекъснатото функциониране на ключови институции и да продължат да предоставят публични услуги.

По този начин бюрократични процедури бяха опростени и цифровизирани; редица публични услуги бяха цифровизирани в рекордно кратки срокове; държавните служители – на всички равнища на администрацията – бяха помолени да работят от дома си; и редица избираеми събрания и други органи, проведоха заседания чрез видеоконферентна връзка и въведоха онлайн гласуване, за да посочат някои от мерките, които бяха въведени.

Същата тенденция се наблюдава и извън публичната администрация: неспособни да организират публични събирания, политически партии провеждат кампании онлайн; по същия начин организациите на гражданското общество се мобилизираха онлайн.

Ускоряването на цифровизацията не протече по сходен начин във всички държави–членки на Съвета на Европа: някои бяха по-добре подготвени от други да въведат новите мерки поради съществуващите правни и административни разпоредби, културата на работа, степента на цифрова зрялост и наличието на технологична инфраструктура.

Настоящото проучване включва препратки към иновациите, въведени в резултат на пандемията, въпреки че на този етап е твърде рано да се знае до каква степен те ще имат трайно наследство. ЕКДУ публикува доклад, посветен на въпроса за демократичното управление и Covid-19[[13]](#footnote-13), в който се подчертават по-подробно тенденциите и извлечените поуки.

**ЧАСТ II - ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ДЕМОКРАЦИЯТА**

1. **Форми и характеристики на демокрацията**

*"Въпреки че демокрациите споделят общи характеристики, не съществува единен модел на демокрация."* Резолюция на ООН относно насърчаването и укрепването на демокрацията (A/RES/62/7)

За да се разбере въздействието на цифровата трансформация върху демокрацията е необходимо преди всичко да се разбере какво представлява демокрацията. Въпреки че съществуват много философски и социологически определения за демокрация, не съществува международно правно съгласувано определение. Демокрацията обикновено се разбира като система, при която управлението се упражнява от народа, пряко или чрез избрани от тях представители.

Годишните доклади на генералния секретар на Съвета на Европа „*Състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в Европа“* предоставят списък с параметри, които, въпреки различията и спецификите, са общи характеристики на демокрациите. Те включват:

* Разделението на трите клона на властта (изпълнителна, законодателна, съдебна);
* Ефективна система на проверки и баланси между правомощията, включително парламентарен контрол над изпълнителната власт;
* Балансирано разпределение на правомощията между различните равнища на управление;
* Политически плурализъм (свобода на изразяване, свобода на сдружаване и свобода на събранията; и съществуването на редица политически партии, представляващи различни интереси и гледни точки);
* Свободни и честни избори и многообразие от форми на гражданско и политическо участие;
* Участието в управлението не освобождава мнозинството от задължението за зачитане на правата на опозицията;
* Спазването на принципа на върховенството на закона, като никой не е над закона.

Освен това често се посочват различни форми на демокрация. Те включват:

* **Представителна демокрация:** система, в която електоратът избира представители да инициират и гласуват от негово име закони, политики и други въпроси на управлението;
* Пряка демокрация: система, в която електоратът инициира и/или гласува закони, политики и други въпроси, свързани с управлението;
* **Съвещателна демокрация:** система, в която обсъжданията (с консенсус или мнозинство) са от основно значение за вземането на решения;
* **Демокрация на участието** се отнася до прякото участие на гражданите и гражданското общество като цяло, индивидуално или в сдружения, в процеса на публично вземане на решения.

Обикновено тези форми съществуват съвместно, с различен акцент върху всяка от тях в зависимост от специфичната традиция и контекста на всяка държава-членка. Учените се позовават и на други форми на демокрация. Едно от най-интересните развития през последните няколко години е **алеаторичната демокрация**, която разчита на активното участие на произволно избрани граждани в публичния процес на вземане на решения и **демокрацията на сътрудничеството**, която е широко понятие, което се отнася до комбинацията от елементи на представителна, пряка и електронна демокрация.

1. **Различно въздействие върху различните форми на демокрация**

На всеки две години международният Институт за демокрация и електорална подкрепа (IDEA) публикува доклад за състоянието на демокрацията. В своя доклад "Глобално състояние на демокрацията 2019 г.: справяне с болестите, съживяване на обещанието“[[14]](#footnote-14), IDEA подчертава, че "Докато през последните четири десетилетия се наблюдава забележителна експанзия на демокрацията във всички региони на света, през последните години се наблюдава спад в тъканта, както на по-старите, така и на по-младите демокрации. (...) Демократичната ерозия се наблюдава в различна среда и контекст. Новите демокрации често са слаби и крехки. По-възрастните демокрации се борят да гарантират справедливо и устойчиво икономическо и социално развитие. Делът на висококачествените демокрации намалява и много от тях са изправени пред популистки предизвикателства."

И наистина мнозина твърдят, че либералната демокрация е в криза или е обект на атака. Въпреки това, няма консенсус относно причините за кризата, нито за ролята на цифровите технологии по отношение на нея.

Неотдавнашно проучване на тема "Бъдещето на демокрацията в Европа: Технологията и развитието на представителството“[[15]](#footnote-15) на Chatham House твърди, че „(...) кризата на либералната демокрация не може да бъде обвинявана за развитието и разпространението на цифровите технологии, както понякога се твърди или по-често се подразбира. По-скоро кризата има по-дълбоки причини, по които има малък консенсус, като мненията зависят от нормативни допускания за демокрацията, които в крайна сметка са политически. Въпреки това е ясно, че цифровите технологии трансформират обществото, и по-специално публичната сфера, по начини, които все още не са напълно разбрани." В проучването се оспорва предположението, че социалните медии са засилили поляризацията и дори се твърди, че една от причините за настоящата криза на либералната демокрация, поне в Европа, може да бъде липсата на поляризация през последните 20—30 години.

Критиките, че демокрацията преживява криза, имат нюанси. Някои елементи на демокрацията са изправени пред предизвикателства и губят позиции, докато други придобиват по-голямо значение. Трудно е да се каже дали това е проблем или по-скоро е еволюция на демокрацията. Например в продължение на много години държавите–членки на Съвета на Европа са свидетели на **разочарование от представителната демокрация**, което се олицетворява от намаляващият процент на участие в изборите и рязкото намаляване на подкрепата за традиционните политически партии. В същото време **се появиха нови политически участници и движения** и процъфтяват нови форми на демократична ангажираност, които придаваха **по-голяма тежест на формите на пряка демокрация, демокрация на участието, съвещателна или демокрацията на сътрудничеството**.

Много често самите власти насърчават използването на тези нови форми на демокрация, за да се преодолее пропастта между представителните институции и гражданите или да се компенсират някои слабости, като липсата на ясна политическа насока, липсата на обществена подкрепа за някои реформи или липсата на специфичен експертен опит в дадена област. Тези инициативи имат предимството, че съчетават подходите „отдолу-нагоре"/bottom-up и „отгоре-надолу“/top-down, дори когато са инициирани от властите, те водят до по-голямо участие на гражданите при вземането на пулични решения и в крайна сметка водят до по-голямо одобрение на окончателните политики от страна на обществеността. По този начин те не заместват представителната демокрация, а я допълват.

Цифровата трансформация не е основната причина за нарастващия акцент върху тези форми на демокрация, а придружава и ускорява тази тенденция чрез **предоставяне на нови канали** **и възможности за обмен на информация и ангажиране на гражданите в политически и правни инициативи и творчество.**

В този смисъл технологиите могат да допринесат за съживяване на демокрацията, засилване на участието, откритост, прозрачност, приобщаване и отзивчивост.

Демокрацията не е статична система. Напротив, "Един от начините да се замислим за настоящата криза е, че може да е настъпил че може да е настъпил друг момент, който изисква развитието на демокрацията. По-специално сега гражданите може да изискват един вид демокрация, която е по-отзивчива от настоящия представителен модел. Следователно решението не е да се ограничи демокрацията, например в отговор на заплахата от възприемания популизъм, а да се задълбочи още повече с това, което Клаус Офе нарича „демократизация на демокрацията“.[[16]](#footnote-16)

Настоящата ситуация може да се тълкува и в светлината на два различни подхода към демократичното управление: отговорен срещу отзивчив начин на управление или конституционен и популярен подход. Отвореният въпрос е къде да се постигне баланс между тези два начина, тъй като и двата е са важни. Доверието в управлението зависи както от ефективното реагиране на нуждите на хората, така и от отговорното и отчетно управление.

Всъщност доверието в управлението е от решаващо значение за осигуряването на добре функционираща демократична система. Без доверие от страна на обществеността в способността на управлението да постига резултати и да управлява адекватно, основите на демократичната система са подкопани. Поради това държавите-членки трябва да инвестират в мерки за изграждане на доверие. 12-те принципа на добро демократично управление предоставят добър план за това.

Правителствата следва да гарантират съдържателен подход на участие и да включат различни заинтересовани страни (от гражданското общество, частния сектор, академичните среди и медиите) в процесите на вземане на решения относно внедряването на системи с ИИ в демократичните процеси.

**Ирландия: Гражданска асамблея за равенството между половете**

Създаването на Гражданско събрание за равенството между половете беше одобрено от двете камари на ирландския парламент през юли 2020 г. Неговата цел е да представи на парламента законодателни или политически предложения с цел да се гарантира ефективно равенство между половете и да се премахнат пречките, които възпрепятстват постигането на тази цел. В резолюцията се посочва, че Асамблеята следва да се състои от 100 души, включително председател, назначен от ирландското правителство, и 99 граждани, които имат право да гласуват на референдум, подбрани на национално равнище и избрани на случаен принцип в съответствие с най-добрите практики за набиране на персонал, както е препоръчано от експерти от сектора, така че да бъдат широко представителни за ирландското общество. В резолюцията също така се определят конкретни теми, които Асамблеята да разгледа, методите на работа и създаването на консултативна експертна група. Членовете на обществеността нямат достъп до заседанията, но пленарните сесии се излъчват на живо на адрес [www.citizensassembly.ie](http://www.citizensassembly.ie/). Ирландия има консолидиран опит в областта на гражданските събрания.[[17]](#footnote-17) Една от особеностите на тази асамблея е, че поради пандемията от Covid-19 нейните заседания се провеждат онлайн.

**Примери от практиката**



**Австрия: Електронно участие**

През последните години в Австрия бяха положени редица усилия за инициативи за електронно участие. Важна стъпка в областта на електронната демокрация и електронното участие беше направена със създаването на нов Централен избирателен регистър („Zentrales Wahlerregister – ZeWaeR“) през 2018 г.
Регистърът съдържа не само избирателните списъци на всички 2 096 австрийски общини, но също така дава възможност за подписване на национални публични инициативи, както онлайн (с квалифициран електронен подпис), така и във всяка австрийска община.

Неотдавнашен пример за евентуалното използване на други инструменти за електронно участие се появи в град Шейбс, Долна Австрия. Градската администрация и Федералният компютърен център (BRZ) използваха блокчейн защитен инструмент за електронно участие „BRZ EDEM“ и го комбинираха с технология за виртуална реалност, за да привлекат гражданите към нова платформа за електронно участие. В края на 2019 г. всички жители на Шейбс получиха жетон (токен). Като използват жетона, участниците биха могли да избират между три различни дизайна, с които биха могли да преживеят с помощта на технология за виртуална реалност. Изборът е бил изразен анонимно, без да се правят заключения относно самоличността на участниците. Всеки жетон може да се използва само веднъж.

**Норвегия: Основано на участието бюджетиране на местно равнище във Фредрикстад**

От 2009 г. насам община Фредрикстад е провела три цикъла на бюджетиране, основано на участието, със смесено използване на инструменти за електронна демокрация. Проектите се създават периодично за всеки отделен случай. Целта е да се включат специално по-малко активните в политическо отношение сегменти на обществото и да се постави специален фокус върху младите хора, възрастните хора и имигрантите. Общината взе решение по темата и размера на бюджета, като позволи на гражданите да изготвят различни предложения за предложения проект и да гласуват по електронен път по темата на тази [уебстраница](http://fredrikstad.demokratiportalen.se/). Потребителите се регистрират чрез електронния си адрес. Бюджетирането, основано на участието, се извършва и офлайн, като хората се канят на централно място за срещи (специална тента на площад) с топла храна и се призовават да участват в проектирането на градския площад.

**Белгия: Участие на гражданите в многогодишния политически план в Тилт**

Инициативата има за цел да включи гражданите в изготвянето на многогодишния политически план. Изборът на онлайн бюджетна платформа е направен чрез уебсайта <https://tielt.kiesmee.be/inloggen?returnUrl=%2Fprojecten>, на който гражданинът може да посочи кои от дванадесетте области на политиката – от мобилност до култура, спорт и туризъм и т.н. – са наистина важни за него/нея. Всички области на политиката са подробно документирани, което позволява на гражданите да направят обоснован избор. Всички позиции получават базова сума, изчислена въз основа на текущата политика/бюджет. Въз основа на приоритетите на участващите граждани всеки път повече, по-малко или подобни по размер средства могат да бъдат разпределени за една от тези области на политиката. Прилага се принципът на пазарската кошница: докато има налични средства, могат да се разпределят повече от тях. Ако бюджетът е недостатъчен, средствата трябва да бъдат прехвърлени. Файлът описва как понастоящем се използва основната сума за всяка област на политиката.

**Общинска E-платформа и Публичен център за социални грижи в Кинрой**

За да публикува идея или предложение, гражданинът трябва първо да се регистрира на сайта. Това може да се направи с неговия/нейния адрес на електронна поща, но също и с профил във Facebook или Google. След като влезете в системата, гражданинът може да представи своята идея или предложение (заглавие, описание, евентуално снимка и т.н.). Процесът предоставя обратна информация за това, какво ще се случи с предложенията. Стартирането на идея или предложение все още не е гаранция за изпълнението.

Съвместното ползване е полагане на грижи: гражданите могат да призоват други граждани на своята община да гласуват по тях или да представят идея сами. Той/тя може също така да предостави обратна информация или да гласува по други предложения. Приветстват се и предложения от деца на възраст под 13 години. Но поради причини, свързани с неприкосновеността на личния живот, те не могат да се регистрират директно. Ако деца под 13-годишна възраст желаят да участват в тази електронна платформа, това може да стане чрез регистрация на лице, което има право да упражнява родителски права.



**LaBX – Експериментална лаборатория на публичната администрация на Агенцията за административна модернизация: Гражданско участие в Португалия**

LaBX – Експериментална лаборатория на публичната администрация, е мултидисциплинарен екип, създаден през 2017 г., като звено на Агенцията за административна модернизация (AMA). Тя следва експериментален подход, базиран на проучване, проектиране и експериментиране на иновационни решения за подобряване на обществените услуги, водени от нуждите и очакванията на гражданите и бизнеса, като включва заинтересованите страни в съвместното създаване на решения. Лабораторията използва различни подходи – от проектиране на услуги или геймификация до поведенчески науки и техники за участие, привилегирован обмен в рамките на публичната администрация като цяло, организациите на гражданското общество, националните центрове за научноизследователска и развойна дейност и общността на предприемачите.

Общо над 10 000 граждани и 2 250 държавни служители са участвали в инициативите на LaBX, които допълнително включиха 165 публични организации и почти 600 партньора от иновационната екосистема (организации на гражданското общество, национални центрове за научноизследователска и развойна дейност и общността на предприемачите).

1. **Заинтересовани страни в областта на демокрацията**

Съветът на Европа последователно посочва заинтересованите страни в областта на демокрацията- всички лица и институции, участващи във функционирането на демокрацията, като публични органи, институции, НПО, граждани и гражданското общество като цяло.

**Цифровата трансформация засяга начина, по който тези заинтересовани страни действат и си взаимодействат**, като така се променя и посоката, по която гражданите се ангажират с публичните органи. Цифровата трансформация засегна функционирането на различните форми на демокрация, като разкри нови начини и възможности: кампаниите за изборни събрания все повече се провеждат онлайн; различни граждански инициативи, включително петиции, се провеждат онлайн; по подобен начин платформите за онлайн консултации са все по-широко разпространени и се използват и от публичните органи.

* 1. **Политически партии**

През последните години се наблюдава рязък спад в броя на членовете на традиционните политически партии, съчетан с възхода на нови политически движения и партии, силно зависими от цифровите технологии. Очевидно е, че **цифровите технологии са допринесли за съживяването на демокрацията, по-специално ролята на политическите партии**. Новите т.нар. цифрови партии в различни държави-членки използват цифрови технологии, за да мобилизират ефективно гражданите и в много случаи да получат подкрепа за изборите. Те са направили това, като са прехвърлили вземането на вътрешни решения онлайн и са отворили процеса за гражданско участие. Това отваряне за по-широка аудитория е било ефективно за генерирането на широкомащабна подкрепа. Някои обаче твърдят, че недостатък е „тиранията на хората с време“, тъй като гласът и позициите на тези, които разполагат с най-много време, може да са най-видимите и най-изтъкнатите.

**Примери от практиката**

**Италия: Платформа Русо, Движение „5 звезди“**

[Русо](https://vote.rousseau.movimento5stelle.it/about) е платформа на пряката демокрация на движението „Пет звезди“ в Италия. Неговите цели са управлението на движението „Пет звезди“ в различните му избирателни компоненти (италиански и европейски парламенти, регионални и общински съвети) и участието на членовете на платформата в живота на движението, например чрез изготвяне на закони и гласуване за определяне на избирателни листи или за уреждане на позиции в движението „Пет звезди“. От май 2021 г. чрез платформата са проведени 347 консултации.

* 1. **Нов облик на гражданското общество**

**Международният институт IDEA: Онлайн политическо колективно финансиране**

В [публикация](https://www.idea.int/publications/catalogue/online-political-crowdfunding) от 2018 г. Международният институт за демокрация и електорална подкрепа (IDEA) направи преглед на инициативите за онлайн политическо колективно финансиране, осъществявани от политически партии, главно в Европа. Колективното политическо онлайн -финансиране е процес, при който отделни лица даряват малки финансови суми на политическа инициатива, много често политическа партия, чрез цифрови средства. Като инструмент той може да помогне на политическите партии да увеличат ресурсите си чрез привличане на подкрепа сред лишените от избирателни права групи; от друга страна, тя повдига редица въпроси от гледна точка на прозрачността и спазването на правилата за финансиране на партиите, които трябва да бъдат взети предвид в съответното законодателство.

**Обликът с организациите на гражданското общество също се промени** с увеличаването на технологичните играчи в световен мащаб, като [Avaaz](https://secure.avaaz.org/page/en/) (светът в действие), [change.org](https://www.change.org/) и успешните им национални варианти (напр. [Campact](https://www.campact.de/) в Германия, [38degrees](https://home.38degrees.org.uk/) в Обединеното кралство). Тези групи често биват разпускани или критикувани заради слактивизъм[[18]](#footnote-18)/активизъм от дивана. Въпреки това, като използват технологии за мобилизиране на хората, те успяват да окажат въздействие върху законите и политиките. Използването на цифрови платформи за обмен на информация, за започване на обществени консултации, за изразяване на мнения, за мобилизиране на кампании, за събиране на средства и за преследване на общи цели се превърна в обичайна практика. В Швейцария, например, организацията за организиране на кампании [Campax](https://campax.org/fr/a-propos/notre-mission/) провежда кампании по неотложни въпроси, а [движението „Операция Либеро“](https://www.operation-libero.ch/fr) има за цел дългосрочна промяна в политиката, за да се превърне в ново политическо движение. И двете функционират до голяма степен в цифров вид.

Технологиите създават безпрецедентни възможности. Същевременно те разширяват границите на съществуващите законови и подзаконови актове относно свободата на изразяване на мнение, свободата на сдружаване и свободата на събранията, които бяха замислени като традиционни форми на политическа ангажираност. Пример за това е софтуерът за разпознаване на лица, който проследява движението на хора на обществени места и следователно потенциално оказва въздействие върху правото им на събрания и сдружаване, в допълнение към други права на човека, като например неприкосновеността на личния живот.

В своите Насоки относно лицевото разпознаване от 2021 г.[[19]](#footnote-19) Консултативният комитет на [Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=108&CL=ENG) призовава за строги правила, за да се избегнат значителните рискове за неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, произтичащи от нарастващото използване на технологии за разпознаване на лица. Освен това той препоръчва да се забранят някои приложения за разпознаване на лица, за да се избегне дискриминация.

* 1. **Нови участници в демокрацията**

**Цифровата трансформация също така води до нова роля за частните субекти в публичната сфера**: очевидно е рязкото увеличаване на мощта и влиянието на частния сектор върху цифровата „екосистема“. Освен това дружества като интернет посредници, платформи и доставчици на цифрови услуги разширяват дейността си (и впоследствие оказват влияние) в публичния сектор – като производители и доставчици на услуги, инфраструктура и ноу-хау. Това развитие може да доведе до по-добро, по-отзивчиво и рентабилно проектиране и предоставяне на услуги с последващо подобряване на качеството на управлението. В същото време това потенциално би могло да доведе до рискове за обществената безопасност и националната сигурност, особено ако чувствителни данни са изтекли, системи са обект на хакерски атаки или неизправност поради технически или човешки грешки. Освен това публичният сектор може да стане зависим от частни дружества за безпроблемното функциониране на администрацията (напр. атаката от зловредния софтуер за откул WannaCry през 2017 г.).[[20]](#footnote-20)

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) прие Резолюция 2341 (2020) относно „Необходимост от демократично управление на изкуствения интелект“.[[21]](#footnote-21) В доклада докладчикът г-жа Бергамини (Италия, EPP/CD) подчерта, наред с другото, че **„едно от по-общите опасения относно технологиите в областта на ИИ по отношение на демокрацията е безпрецедентна и непроверена концентрация на данни, информация и мощ в ръцете на малка група големи дигитални дружества**, които разработват и притежават алгоритми, както и централизирането на самия интернет. Тези големи дружества вече не служат като прости канали за комуникация между отделни лица и институции, а играят все по-важна роля сами по себе си, като определят дневния ред и оформят и трансформират социалните и политическите модели. Ако твърде голяма политическа власт е съсредоточена в няколко частни ръце, които отдават приоритет на стойността на акциите пред общото благо, това може да застраши авторитета на демократичните държави. Следователно съществува ясна необходимост от намаляване на влиянието на големите частни дружества върху демократичния процес на вземане на решения. Освен това публично-частното сътрудничество в областта на ИИ и неговото използване в чувствителни области, като например обществения ред; сигурност и разузнаване; граничен контрол, но също така и в научноизследователската и развойната дейност, размива границите между отговорностите, процесите и институциите на демократичните държави и интересите на частната корпорация."

От демократична гледна точка все по-влиятелната роля на частните дружества поставя предизвикателства, тъй като отговорностите и задълженията на публичния и частния сектор са много различни по своя характер.

1. **Въздействие върху формирането на представителни институции**

Свободните и честни избори са крайъгълният камък на представителната демокрация. Те изискват формиране на независимо общественото мнение. Цифровите технологии са неразделна и важна част от информационната екосистема, на която разчитат гласоподавателите. Цифровите технологии промениха начина, по който хората изразяват волята си чрез гласуване, и представителство, които до голяма степен промениха политическата кампания.

**Онлайн медии и предизборни кампании**

Постоянният и едновременен поток от информация в множество онлайн платформи представлява огромно предизвикателство за наблюдението на поведението и ресурсите по време на политическите кампании. Освен това, анонимното създаване на съдържание възпрепятства идентифицирането и приписването на отговорности за незаконно онлайн поведение. Нарастващото използване на ботове и тролове в социалните медии, както и масовото разпространение на невярна информация, сериозно нанасят вреди на равните възможности в изборната конкуренция и дават възможност на външни участници да манипулират обществения дискурс и предпочитанията на гражданите при гласуването. Освен това алгоритмите, които управляват търсачките и социалните медии, могат да допринесат за частично и понякога илюзорно разбиране на политиката и демокрацията. Венецианската комисия и Дирекцията за информационно общество и действия срещу престъпността на Съвета на Европа наскоро публикуваха доклад[[22]](#footnote-22), в който се разглеждат тези аспекти от гледна точка на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона.

**Пример от практиката**

* 1. **Погрешна информация и дезинформация**

За да функционира демокрацията, е необходима добре информирана общественост. В ерата на цифровите технологии информацията се разпространява в световен мащаб и често се произвежда в една държава и се потребява в друга. Глобалният характер на информацията понякога затруднява идентифицирането на източника или проверката на достоверността на информацията. Намесата на чуждестранни участници в изборния процес нараства.

С оглед на това, през настоящия парламентарен мандат Европейският парламент създаде Специалeн комитет по въпросите на външната намеса във всички демократични процеси в Европейския съюз, включително дезинформацията (INGE)[[23]](#footnote-23). Специалният комитет има за задача да оцени *„равнището на тези заплахи в различни области: големи национални и европейски избори в целия ЕС; кампании за дезинформация в традиционните и социалните медии с цел формиране на общественото мнение; кибератаки, насочени срещу критична инфраструктура; пряка и непряка финансова подкрепа и икономическа принуда на политическите участници и подривна дейност на гражданското общество.“* Той има за цел да набележи решения и да предложи инструменти за противодействие на опитите за саботаж на основната работа на Парламента.

Цифровите технологии, включително изкуственият интелект и алгоритмите за машинно самообучение, се използват от различни участници за оказване на влияние върху демократичните процеси и резултати. Например използването на *ботове* и *тролове* по време на предизборни кампании с цел манипулиране на поведението на гласоподавателите получи голямо внимание от страна на медиите, правителствата и организациите, работещи в областта на демокрацията, включително Съвета на Европа. И все пак изглежда, че той се е превърнал във все по-често срещан проблем, срещу който е трудно да се намери решение. Както отбелязва Венецианската комисия, *„демократизирането“ на създаването на съдържание и централизирането на каналите за онлайн разпространение имаха, като непредвидена последица, разпространението на невярна информация, частни и публични тактики за дезинформация.* Появата на всяко средство за комуникация: а) разширява разпространението и достъпа до информация (свобода на комуникация); б) предполага риск от злоупотреби (злонамерено съдържание); в) дава възможност за цензура и г) за манипулиране от страна на мощния публичен и частен участник.”[[24]](#footnote-24)

Повдигнатите по-горе въпроси относно погрешната информация и дезинформацията се изострят допълнително от технологичното развитие, като например дълбоките фалшификати. Този технологичен напредък затруднява всички заинтересовани страни, включително самите доставчици на услуги, както и гражданите и гражданското общество като цяло, публичните органи и медийните специалисти, да установят истинността на съдържанието и по този начин да отделят фактите от измислиците.

Съветът на Европа разгледа въпроси, свързани с тези тенденции, наред с другото в Проучването относно използването на интернет в предизборните кампании през 2018 г.[[25]](#footnote-25); Препоръка CM/Rec(2018)2 на Комитета на министрите до държавите-членки относно ролите и отговорностите на интернет посредниците[[26]](#footnote-26); и декларацията на Комитета на министрите относно възможностите за манипулиране на алгоритмичните процеси.[[27]](#footnote-27)

Освен това, Съветът на Европа работи в областта на медийната и информационната грамотност и разполага с множество програми за тази цел. Например, работата на Съвета на Европа за свободата на изразяване подчертава по отношение на медийната грамотност, че *„е от изключително значение хората да могат да развиват когнитивни, технически и социални умения и способности, които да им позволят ефективен достъп и критичен анализ на медийното съдържание; да вземат информирани решения за това кои медии използват и как да ги използват; да разбира етичните последици от медиите и новите технологии и да комуникират ефективно, включително чрез създаване на съдържание.“[[28]](#footnote-28)*

**Пример от практиката**

Избирателната комисия на Обединеното кралство публикува доклад относно общите избори през 2019 г. и установи, наред с другото, следните предизвикателства, свързани с промяната на техниките на предизборната кампания:

* Подвеждащото съдържание и техниките на представяне подкопават доверието на гласоподавателите в предизборните кампании;
* Твърде често не е ясно кой стои зад дигиталните материали на предизборна кампания. Значителните обществени опасения относно прозрачността на дигиталните предизборни кампании рискуват да засенчат ползите от тях.

В доклада се препоръчват действия в подкрепа на доверието в предизборните кампании, включително:

* Участниците в кампанията, кандидатите и политическите партии трябва да поемат по-голяма отговорност за представянето и съдържанието на провежданите от тях кампании, както и за въздействието на техните дейности върху общественото доверие в изборите.
* Компаниите, стопанисващи социалните медии, трябва да предоставят по-подробни и точни данни за предизборните кампании и разходите в рекламни библиотеки на своите платформи, така че ние и гласоподавателите да може да видим повече информация за това кой провежда тези кампании.

**Обединено кралство****: оценка на въздействието на погрешната информация и дезинформацията**

* 1. Приложения със съвети при гласуване

Преди изборите понякога за обществеността е трудно да оцени информацията, предоставена от политическите партии, поради огромния обем на тази информация и скоростта, с която тя се разпространява. Приложенията със съвети при гласуване (ПСГ; Voting Advice Applications, VAAs) са онлайн инструменти, които подпомагат и информират гласоподавателите, като сравняват техните политически предпочитания с политическите позиции на партиите или кандидатите, кандидатстващи за мандатна длъжност. Потребителите на тези инструменти отбелязват позициите си по редица политически изявления. След сравняване на индивидуалните отговори с позициите на всяка партия или кандидат, приложението генерира подреден списък или графика, показваща коя партия или кандидат се намира най-близо до на политическите предпочитания на потребителя. ПСГ се разрасна през последното десетилетие и се използва от милиони гласоподаватели в Европа.

Примери за най-широко използваните ПСГ включват StemWijzer в Нидерландия, Smartvote в Швейцария и Wahl-O-Mat в Германия. Първоначално включени в инициативи за гражданско образование, те оказват влияние върху поведението на гласоподавателите, като мотивират потребителите да участват в допълнителни изследвания относно партийните политики, мотивират участието в избори и засягат намеренията за гласуване.[[29]](#footnote-29)

Няма достатъчно елементи за оценка на въздействието на приложенията със съвети при гласуване. Ясно е обаче, че тяхното използване изисква голяма предпазливост: няма пълна прозрачност по отношение на това как функционират тези системи със препоръки за гласуване, а именно какви данни използват, как се класират приоритетите, как се претеглят отговорите и кой финансира приложението с ИИ. С оглед на тези неясноти, разчитането на приложения за гласуване би могло да има нежелани последици за демокрацията.

* 1. **Политическо микротаргетиране**

Цифровото микротаргетиране в контекста на политическите кампании е техника, която политическите партии използват за анализиране на големи масиви от данни, за да разберат по-добре поведението, мненията и чувствата на потенциалните гласоподаватели. Това позволява на политическите партии да обединяват гласоподавателите в групи, които от своя страна получават послания, в които се изразяват техните опасения и се отразяват техните мнения. Вместо едно централно послание за всички, политическите партии могат да разпространяват множество целеви послания в различни формати и канали до внимателно избрана публика.

Дебатът за политическото микротаргетиране се съсредоточава преди всичко върху въпроса за таргетирането само по себе си: таргетирането извършва ли се от злонамерени участници? Запознати ли са хората и разбират ли откъде идва информацията? Могат ли хората да се откажат от участие или да изберат сами да получават информация? Тези въпроси повдигат проблеми, свързани с прозрачността, отчетността и цифровата грамотност.

До голяма степен дебатът относно микротаргетирането е съсредоточен и върху това как се създава и разпространява политическата информация в цифров формат. Следователно микротаргетирането за провеждане на политически кампании следва да се разбира като една практика в контекста на една по-широка цифрова екосистема. В този контекст става особено важно да се проучи ролята на интернет посредниците и платформите, тъй като те разпространяват, поддържат и модерират съдържание, а понякога и създават съдържание.

Съветът на Европа публикува няколко проучвания, които разглеждат въпроса за свободата на изразяване, медийния плурализъм и журналистиката в интернет. Понастоящем Комитетът от експерти по медийна среда и реформа (MSI-REF) подготвя насоки по отношение на поддържането и модерирането на съдържание. Тези практики оказват влияние върху това каква информация се показва на хората и колко лесно е налична и достъпна информацията.

В контекста на микротаргетирането от страна на политическите партии, едно от основните предизвикателства е да се определи **какво всъщност представлява политическата реклама.** Освен това има и други ключови въпроси, като например кой следва да вземе решение относно дефиницията й? Имат ли право интернет посредниците и платформите да предоставят дефиниция? Трябва ли политическите партии да решават каква информация да категоризират като политическа реклама? Трябва ли да бъдат създадени независими органи, които да вземат решения? Какво се случва, когато решенията се оспорват? Кой отговаря за това?

Понастоящем не съществува съгласувана дефиниция и интернет посредниците и платформите действат в съответствие със собствените си правила, като независимите органи упражняват малък или не упражняват почти никакъв надзор. Няма последователност и е налице малка прозрачност. Въпреки че Twitter забрани политическите реклами от своите платформи, Facebook ги позволява при определени условия и Youtube започна да разглежда своя алгоритъм за препоръки.

Политическите партии, които разчитат на микротаргетиране, твърдят, че това е ефикасен начин за формулиране на политически предложения, съобразени със съответните избирателни райони, и за по-добър отговор на нуждите на гражданите.

За обществеността, както и за съответните надзорни органи, е трудно да се проследи кой какво съобщение получава. Като такова цифрово микротаргетиране води кампаниите до цялостно ново равнище на сложност и може да се използва както положително, така и отрицателно. То може да подобри или подкопае демократичните ценности и да укрепи или увеличи гласа както на демократите, така и на популистите. Политическите партии също използват алгоритми за машинно самообучение, за да прецизират посланията си.

Микротаргетирането и подобни технологии повдигат въпроси по отношение на защитата на основните принципи на доброто демократично управление, като прозрачност, отчетност, приобщаване и етично поведение, както и права като неприкосновеност на личния живот и защита на данните.

В Конвенция 108+, както и в Общия регламент на ЕС относно защитата на данните (GDPR), се установяват строги насоки въз основа на индивидуално съгласие за събирането и обработването на лични данни, като се поставят ограничения за използването на цифрово микротаргетиране за партиите. Профилирането за политически цели не е разрешено. Въпреки че GDPR играе ключова роля в контекста на микротаргетирането, той е само част от пъзела и не е достатъчен за смекчаване на рисковете, причинени от микротаргетирането.

На практика, на първо място **хората често не знаят, че са били микротаргетирани.** Дори ако признават дадено рекламно съобщение като целева реклама, те често не знаят какъв вид информация е била използвана, за да бъдат таргетирани. Facebook например предоставя известна информация относно критериите за таргетиране, определени от рекламодателя. Това обаче не е достатъчно и не дава основание на хората да поставят под съмнение тези, които стоят зад рекламите.

Накратко, този вид събиране на данни застрашава неприкосновеността на личния живот и събирането на лична информация може да доведе до възпиращ ефект и автоцензура, тъй като хората могат да променят поведението си онлайн, за да не бъдат набелязвани.

**Друга опасност от политическото микротаргетиране е, че обществените дебати и демократичните процеси са белязани от тесни интереси, също така са фрагментирани са или систематично изключват уязвими или малцинствени групи.** В неотдавнашно проучване, публикувано в Правен преглед на Утрехт*[[30]](#footnote-30)*, авторите твърдят, че "политическа партия би могла също така да се представя подвеждащо като партия, съсредоточена върху един проблем за всеки индивид. Всяка партия може да изтъкне различен проблем за всеки гласоподавател, така че всеки гласоподавател вижда различна партия съсредоточена върху конкретен проблем. По този начин микронасочването може да доведе до предубедено възприятие относно приоритетите на тази партия. Освен това онлайн политическото микротаргетиране би могло да доведе до липса на прозрачност относно обещанията на партията. Гласоподавателите може дори да не познават възгледите на партията по много теми."

Авторите определят три основни заплахи от гледна точка на гражданите: "(...) неприкосновеността на личния им живот може да бъде накърнена, манипулирана или отхвърлена. Дори ако микротаргетирането не е ефективно, самото събиране на данни все пак би представлявало заплаха за неприкосновеността на личния живот."

Липсата на прозрачност по отношение на авторите на политическите реклами и техния източник на финансова подкрепа може да доведе до **неравнопоставени условия**, което допълнително да подкопае доверието в изборите, в частност, и в демократичните процеси като цяло. **Предизвикателствата пред изборната администрация**, отговаряща за наблюдението на изборния процес и провеждането на политически кампании, са многобройни. Те включват фрагментиране на правоприлагането и надзора, разпределението на отговорностите между различните агенции и регулаторни органи и трансграничният характер на онлайн кампаниите.

Налице са големи разлики между държавите-членки по отношение на **разпространението на микротаргетирането**. Някои държави-членки са свидетели на съвместно или интензивно използване на микротаргетирането от политическите партии, други държави-членки имат малък или почти никакъв опит в микротаргетирането, тъй като политическите партии може да не са готови и/или адекватно подготвени да инвестират и внедряват усъвършенствани цифрови инструменти. Поради това, степента на загриженост и усещането за неотложност по отношение на формулирането на реакция спрямо микротаргетирането се различават в отделните държави- членки.

Налице е обаче все по-голямо съгласие, че саморегулирането на платформите е недостатъчно. Поради това не е изненадващо, че има множество предложения за това как да се справим с микротаргетирането. Тези предложения са насочени, наред с другото, към:

* Повече изследвания за по-добро разбиране на ефектите и въздействието на микротаргетирането върху политическата сфера;
* Необходимост от по-голяма прозрачност относно това колко средства се изразходват за политически реклами и от кого;
* Необходимост от подобряване на качеството на рекламните архиви, които интернет посредниците и платформите понастоящем правят достъпни за изследователите;
* Призоваване да се намали политическото таргетиране към човешкия мащаб и да не се разчита на или да не се използват технологии с ИИ, като например машинно самообучение или алгоритми в процеса;
* Призоваване към всеобща прозрачност на всички видове реклама (не само на политическата реклама);
* Предложения за въвеждане на (автоматизирани) мерки за противодействие на изказванията;
* Изисквания за ефективно регулиране;
* Призоваване за пълна забрана на микротаргетирането.

Остава открит въпросът дали микротаргетирането прави политическите дебати непрозрачни, поляризирани и податливи на обхващане от тесни интереси (групи) и по този начин да се създадат неравнопоставени условия, или напротив, дали микротаргетирането дава положителен принос за демократичния дискурс, тъй като гражданите получават персонализирана информация, която е от значение за тях, а партиите могат по-ефективно да се свързват с гласоподавателите и гражданите като цяло.

**Обединено кралство: спазване на изискванията за защита на данните от страна на политическите партии**

През 2020 г. Службата на комисаря по информацията на Обединеното кралство публикува „Одит на спазването на изискванията за защита на данните от страна на политическите партии в Обединеното кралство“.[[31]](#footnote-31)

На този въпрос не може да се отговори напълно поради липса на емпирични данни или доказателства. Необходими са повече изследвания и преди всичко достъп до данни от политическите партии, интернет посредниците и платформите.

Основните препоръки към партиите включват:

* предоставяне на обществеността на ясна информация в самото начало за начина, по който ще бъдат използвани техните данни;
* информиране на физическите лица, когато се използва (от партиите) вмешателство в профилирането, като например комбиниране на информация за тези лица от няколко различни източника, за да се научи повече за техните характеристики във връзка с гласуването и интереси;
* прозрачност при използването на лични данни за профилиране и след това таргетиране на хора с маркетинг чрез платформите на социалните медии;
* да могат да докажат, че носят отговорност, като покажат как партиите изпълняват задълженията си и защитават човешките права;
* извършване на щателни проверки на всички договорени и потенциални обработващи лични данни и доставчици от трети страни, за да се гарантира, че те спазват основните изисквания за прозрачност, сигурност и отчетност на законодателството за защита на данните и
* преразглеждане на техните (на партиите) правни основания за различните видове обработване на лични данни, използвани за осигуряване на най-подходящото основание.
* предоставяне на обществеността в началото на ясна информация за начина, по който ще бъдат използвани техните данни;
* информиране на физическите лица, когато се използват вмешателство в профилирането, като например комбиниране на информация за тези лица от няколко различни източника, за да се научи повече за техните характеристики и интереси във връзка с гласуването;
* прозрачност при използването на лични данни за профилиране и след това насочване към хора с маркетинг чрез платформите на социалните медии;
* да могат да докажат, че носят отговорност, като покажат как изпълняват задълженията си и защитават правата на хората;
* извършване на щателни проверки на всички договорени и потенциални обработващи лични данни и доставчици трети страни, за да се гарантира, че те спазват основните изисквания за прозрачност, сигурност и отчетност на законодателството за защита на данните; и
* преразглеждане на правните основания за различните видове обработване на лични данни, използвани за осигуряване на най-подходящото основание.

Ясно е, че микротаргетирането засяга правото на неприкосновеност на личния живот и обществената сфера. Трансграничният характер на някои микротаргетирания поставя допълнителни предизвикателства по отношение на отчетността, прозрачността и приобщаването.

Когато се разглежда регулирането на микротаргетирането, различните права трябва да бъдат балансирани. Въпросът е къде и как да се очертае линията, особено като се имат предвид мащабът и скоростта на информацията в ерата на цифровите технологии. Същевременно, организациите на гражданското общество в по-крехки демокрации предупреждават за опасността от злоупотреби с регулирането на онлайн пространствата можещи да доведат до ограничаване на политическите права на опозицията.

**Таблица: Въздействие на политическото микротаргетиране**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Допълнителни придобивки | Рискове |
| Граждани | Получаване на подходяща политическа рекламаПолучаване на съобщение, което намира отклик от тях | Нарушения на неприкосновеността на личния животМанипулиране и потенциал за подвеждащаинформацияВъзможност за изключванеПрофилиранеЗлоупотреба с данни |
| Политическипартии | РентабилностОбхват и мобилизиране на целевите групиДостигане до социални групи, с които може да е трудно да се свържатЕфикасностЕфективност | ОскъпяванеИнтернет посредниците, платформите и брокерите на данни увеличават властта си (без подходящ надзор) |
| Публичностановище | Диверсификация на становищата Потенциално по-голяма ангажираност | Фрагментирани послания и пазар на идеиЛипса на прозрачност по отношение на цялостната програма на партиятаНеясни приоритетиОбхващане от групи по тесни проблеми |
| Изборниоргани |  | Липса на надзорТрансграничен характер на онлайн кампаниите Липса на прозрачност по отношение на финансите и критериите |
| Регулация | ПрозрачностОсигуряване на равнопоставени условия  | НеефективностСвободата на изразяване |

Източник: Онлайн политическо микротаргетиране: Обещания и заплахи за демокрацията в Правен преглед на Утрехт; доразработени и разширени.

**5. Въздействие върху демокрацията на участието и съвещателната демокрация**

Демокрацията на участието е процес, в който отделни лица, НПО и гражданското общество като цяло участват в провеждането на обществените дела на местно, регионално, национално и европейско равнище. Участието в политическия живот е от съществено значение за легитимността и функционирането на демокрациите. В няколко документа на Съвета на Европа се подчертава значението на гражданското участие в процеса на вземане на решения за доброто управление. Сред тях са 12-те принципа на добро демократично управление[[32]](#footnote-32), Препоръка CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа[[33]](#footnote-33), Препоръка CM/Rec(2018)4 относно участието на гражданите в местния обществен живот[[34]](#footnote-34) и Препоръката относно защитата на гражданското пространство[[35]](#footnote-35). Комитетът на министрите прие и насоки относно гражданското участие в процеса на вземане на политически решения[[36]](#footnote-36), като подчерта централното място на участието на гражданите в демокрацията.

Съгласно ревизирания Кодекс за добри практики за гражданското участие в процеса на вземане на решения,[[37]](#footnote-37) приет от Конференцията на МНПО през 2019 г., в процеса на вземане на политически решения има седем стъпки: идеи за принос/стимулиране, определяне на дневния ред, изготвяне на политики, вземане на решения, прилагане на политиката, мониторинг и преформулиране на политиката. Всяка стъпка предлага възможности за взаимодействие между организациите на гражданското общество и публичните органи.

На всеки от тези етапи могат да се използват цифрови инструменти. Всъщност цифровизацията отвори нови канали за укрепване на демокрацията на участието, овластяване на гражданите и гражданското общество като цяло да участват в обществените дела чрез различни средства, като например онлайн платформи, обществени портали, предоставящи информация, онлайн обществени консултации, електронни петиции и др.

Този процес може да бъде „отгоре-надолу“ (инициативите се създават от властите с цел гарантиране на откритост, прозрачност и приобщаващ характер на процеса на вземане на решения) или „отдолу-нагоре“ (инициативите се създават от гражданите и гражданското общество с цел да се допринесе за по-доброто изготвяне на политиките от публичните органи).

**Пример от практиката**

**Белгия: Моделът Ostbelgien**

На 25 февруари 2019 г. в Ostbelgien, немскоезичната общност на Белгия, парламентът единодушно гласува в полза на законодателен акт, с който се създават три нови демократични институции:

— Постоянен граждански съвет: той се състои от 24 избрани на случаен принцип граждани, които имат мандат да представляват свои съграждани в продължение на една година и половина. Една трета от членовете се сменят на ротационен принцип на всеки шест месеца. Неговият мандат е двоен. Първо, той има роля при определянето на дневния ред. Той инициира до три ad hoc граждански дискусионни групи по време на своя мандат и решава въпросите, които групите трябва да разгледат. Второ, съветът има надзорна роля, като гарантира, че препоръките на гражданските групи се представят и обсъждат в парламента и получават отговор от съответната парламентарна комисия и министър. Гражданският съвет проведе първото си заседание на 16 септември 2019 г.

Гражданското участие може да бъде под различни форми и процеси. Един от начините за организиране на участието на гражданите са т.нар. **граждански дискусионни групи (панели) или граждански събрания**. Гражданските дискусионни групи могат да бъдат под формата на звена за планиране, конференции за консенсус, срещи в кметствата, политически лаборатории и т.н. Те са предимно физически срещи, за да се даде възможност за задълбочено обсъждане на въпроси. В "Предизвикателства пред бъдещето на гражданските дискусионни групи: Критични въпроси за стабилни форми на публично участие”[[38]](#footnote-38), авторите подчертават някои въпроси, свързани с гражданските групи, а именно: представителност на гражданските дискусионни групи; легитимност да се говори от името на обществото; и неутралност (асиметрия на властта и пристрастност при проектирането). **Остава отворен въпросът как и дали ефективно могат да се прехвърлят гражданските групи, които са предимно офлайн събития, в цифровата ера**.

* Граждански дискусионни групи: Всяка година ще има между една и три групи. Всяка гражданска група ще се състои от 25 до 50 произволно избрани граждани, които ще заседават най-малко три пъти в продължение на три месеца. Гражданският съвет определя броя на участниците и продължителността на гражданската група. Граждански предложения, които се ползват с подкрепата на най-малко 100 граждани, както и предложения на парламентарни групи или на правителството, също могат да бъдат внесени за разглеждане от Гражданския съвет (Парламент на немскоезичната общност на Белгия, 2019 г.).
* Секретариат: той се състои от служители на пълно работно време, които отговарят за извършването на случайния подбор за гражданския съвет и гражданските групи, за обслужването на Гражданския съвет и за организирането на граждански дискусионни групи.

Документ, с който се установява постоянният процес на участие, може да бъде намерен на следния адрес:

[https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-](https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance/working-paper-series)

[governance/working-paper-serie](https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance/working-paper-series)s

Основните предизвикателства в областта на демокрацията на участието са рисковете от изключване и дискриминация поради цифровото разделение и други пречки. Това засяга и въпроса за представителността и легитимността. Нарастващото използване на електронното участие следва да върви ръка за ръка с усилия за намаляване на цифровото разделение. Освен това, властите на всички равнища на управление следва да продължат да предоставят традиционните канали за участие, като предоставят на гражданите избор на начина, по който да участват.

**Предоставянето на отворени данни** увеличава способността на гражданите и гражданското общество като цяло да създават съвместно услуги, да участват в информирано разработване на политики и да провеждат проекти за участие. Особено на местно равнище, това променя взаимодействието на хората с местните власти. Примерите за мерки за участие с цифров компонент на местно равнище включват **бюджети за участие и онлайн консултации**.

**Въздействието на изкуствения интелект върху инструментите за участие** не е ясно и може да варира значително в зависимост до голяма степен от това кой използва системите с ИИ и за какви цели. Използването на технологии, основаващи се на ИИ, в инструменти за участие повдига въпроси за прозрачността (наясно ли са хората, че се използва система с ИИ; знаят ли хората кой стои зад системата с ИИ; наясно ли са хората какви данни постъпват в системата и какви алгоритми се използват?) и отчетността (кой носи отговорност в случай на фалшиви резултати, нарушения на сигурността на данните или злоупотреба с данни?).

Трябва да се обърне специално внимание, за да се гарантира, че демократичните принципи не се подкопават и че участието е възможно за всички (и по този начин въпросите не се избират съвместно от гласови и дигитални групи по интереси). Като цяло, цифровите инструменти за участие, включително системите с ИИ, трябва да избягват създаването на нови пречки. В същото време инструментите са уязвими за злоупотреби и манипулации. Поради това трябва да се предприемат мерки за свеждане до минимум на тези рискове при пълно зачитане на изискванията за защита на данните и правото на неприкосновеност на личния живот, както и на прозрачност и отчетност.

**Таблица: Изкуствен интелект за политическо участие и отчетност**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Отрицателни перспективи | Положителни перспективи |
|  | Улесняване на централния контрол върху ИКТ | Позволяване на маргинализираните хора да се присъединят към демократичния процес |
| Основани на ИИ технологии за демокрации | Фалшива гласова политическа подкрепа в социалните медии | Ангажиране на гласоподавателите и помагането им да бъдат по-добре информирани по ключови политически въпроси |
|  | Разпространяване на неверни послания, за да се създаде илюзия на обществената подкрепа и да се манипулират гражданите | Усилване на гласа на хората, за да се гарантира, че техните твърдения се чуват от изборните представители |
|  | Подсилване на филтърните балони и институционализиране на дълбоко вкоренените предразсъдъци | Одит с цел прозрачност |

Източник: Пауло Саважет, [Кръгла маса по въпросите на изкуствения интелект и бъдещето на демокрацията](https://rm.coe.int/cddg-bu-2019-17e-round-table-on-artificial-intelligence/168098cff7), Съвет на Европа, 2019 г.

**6. Демократичен одит**

1. **Демократичен одит на публичните органи**

Увеличаването на капацитета на обикновените хора за достъп, споделяне и докладване на информация, цифровата трансформация може да допринесе за демократичния надзор над публичните институции и да засили тяхната отчетност.

По този начин са създадени организации за наблюдение, които да търсят отговорност от публичния сектор. Например в Германия FragDenStaat[[39]](#footnote-39) е интернет платформа с нестопанска цел, чрез която могат да се отправят запитвания до публичните органи въз основа на Закона за свобода на информацията и други закони. Платформата улеснява процеса и документира отговорите. По този начин информацията става достъпна и за широката общественост.

Подобни инициативи съществуват и в Австрия и Обединеното кралство. В Австрия FragDenStaat[[40]](#footnote-40) помага на гражданите да упражняват своите права на информация по отношение на властите. В Обединеното кралство платформата „какво знаят“ (‘what do they know’)[[41]](#footnote-41) помага на гражданите да получат отговори от правителството и публичния сектор. На ниво ЕС AskTheEU.org[[42]](#footnote-42) е онлайн платформа, чрез която гражданите могат да изпращат искания за достъп до документи директно до институциите на ЕС.

Германската организация с нестопанска цел FragDenStaat също провежда кампании за получаване на достъп до информация в обществен интерес. Например през юни 2015 г. Федералният административен съд в Германия постанови, че Научната служба на германския парламент следва да публикува своите експертни становища при поискване. Кампанията FragDenBundestag започна през януари 2016 г., след като беше получен списък с всички наименования на експертни становища на Научната служба. Потребителите на платформата могат да търсят списъка по заглавие и след това да поискат съответното експертно становище. Само три дни след началото на кампанията бяха поискани над 1000 експертни становища. След по-малко от месец Съветът на старейшините на германския парламент реши, че всички експертни становища ще бъдат публикувани. Експертните становища вече могат да бъдат намерени на уебсайта на германския парламент.

**Пример от практиката**



**Бразилия: „Операция Любовна серенада“** [(връзка)](https://serenata.ai/)

Операция „Любовна серенада“ е проект за изкуствен интелект за анализ на публичните разходи в Бразилия. Проектът започна през 2016 г. вследствие на големи скандали, свързани с присвояване на публични средства в Бразилия. Платформата успя да анализира над 3 милиона записки, което доведе до около 8 000 предполагаеми случаи на публични разходи. Общността, която подкрепя работата на екипа, се ползва от хранилища с отворен код, като лицензите са отворени за сътрудничество.

В резултат на тази работа бяха подадени 629 жалби до службата на омбудсмана към Камарата на депутатите, като бяха поставени под въпрос разходите на 216 федерални депутати. Освен това страницата на проекта във Фейсбук има повече от 25 000 последователи и потребителите често посочват операцията като еталон за прозрачност в бразилското правителство. Един от примерите за резултати, получени от операцията, е случаят на депутат, който е трябвало да върне около 700 BRL, след като разходите му са били анализирани от платформата.

1. **Надзор над изкуствения интелект**

Малко са и организациите на гражданското общество, които действат като пазители по отношение на ИИ. Например AlgorithmWatch е организация с нестопанска цел за научни изследвания и застъпничество, ангажирана с оценяването и разкриването на алгоритмични процеси на вземане на решения, които имат социално значение, което означава, че те се използват или за прогнозиране или предписване на човешки действия, или за автоматично вземане на решения.

За да се гарантира по-добре, че системите за автоматизирано вземане на решения (ADM), които понастоящем се използват, и тези, които предстои да бъдат приложени в цяла Европа, са в съответствие с правата на човека и демокрацията, AlgorithWatch препоръчва, наред с другото: създаване на публични регистри за системите ADM, използвани в публичния сектор; разработване и установяване на подходи за ефективен одит на алгоритмични системи; и насърчаване на приобщаващ и разнообразен демократичен дебат относно системите ADM. Въпросът за демократичния надзор върху системите с ИИ остава актуален и до момента не съществуват независими органи или процеси.

В своето проучване за осъществимост CAHAI разгледа модели за правоприлагане за потенциално регулиране на ИИ, които включват оценки на въздействието върху правата на човека, сертифициращи органи, както и някои публични регистри за ИИ, използвани в публичния сектор.

CAHAI посочва, че правителствата следва да предприемат подходящи мерки за противодействие на използването или злоупотребата със системи с ИИ за незаконна намеса в изборните процеси, за персонализирана политическа насоченост без адекватни механизми за прозрачност, отговорност и отчетност с цел защита на демокрацията.

**ЧАСТ III – ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

1. **Връзката между демокрацията и управлението**

[Генерален секретар на Съвета на Европа:„Доклад относно състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона“, 2017 г.](https://edoc.coe.int/en/an-overview/7345-pdf-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law.html) [(връзка към доклада)](https://edoc.coe.int/en/an-overview/7345-pdf-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law.html)

*Едно демократично сигурно общество изисква, както ефективна демокрация, така и добро управление на всички равнища. По-конкретно „ефективната демокрация и доброто управление на всички равнища са от съществено значение за предотвратяването на конфликти, насърчаването на стабилността, улесняването на икономическия и социалния напредък, а оттам и за създаването на устойчиви общности, в които хората искат да живеят и работят сега и в бъдеще“, както се подчертава в декларацията от 2005 г. на държавните и правителствените ръководители на държавите–членки на Съвета на Европа, на тяхната 3-та среща на високо равнище във Варшава.*

*Съветът на Европа прие няколко правни инструмента в подкрепа на демокрацията и доброто управление, включително 12-те принципа за добро демократично управление и 20-те ръководни принципа за борба с корупцията. Ефективното им прилагане е от съществено значение, за да се гарантира правилното функциониране на демокрацията, да се изгради доверие между гражданите и държавите, и да се отговори на законните потребности и очаквания на гражданите, чрез демократично управление и ефективно и прозрачно предоставяне на услуги.*

1. **Цифровизация на публичната администрация в държавите—членки на Съвета на Европа**

Използването на цифрови технологии в публичния сектор става все по-широко разпространено. Понастоящем всички държави-членки цифровизират своите публични администрации и предоставянето на услуги. Степента на цифровизация е различна в отделните държави-членки. През последните години се наблюдава натиск за по-нататъшно цифровизиране на публичната администрация поради по-голямата наличност на данни, по-ниските разходи, увеличената изчислителна мощност и общата цифрова трансформация на ежедневието, както и очакванията на гражданите за безпроблемни и лесно достъпни услуги (тъй като те са свикнали с тях от частния сектор).

Публичните администрации изграждат своите ИТ архитектури през последните 70 години. Със започналата от 50-те години на ХХ век епоха на **електронното правителство (e-government)**, публичните администрации използват технологии за цифровизиране на своите вътрешни набори от данни. Това доведе до т.нар. „наследени информационни системи“, които продължават да бъдат от жизненоважно значение за успешното функциониране на публичните администрации до днес.

През 90-те години се наблюдава изместване на фокуса на проектите за цифровизация. Това доведе до периода на **електронно управление (e-governance)**. Публичната администрация поставя акцент върху използването на интернет технологии за публикуване на информация за публичната администрация онлайн. Агенциите започнаха да добавят отворена правителствена информация на своя уебсайт, за да изглеждат по-прозрачни за заинтересованите страни. Освен това участието на гражданите стана по-широко разпространено и бяха предприети първите стъпки за осигуряване на възможност за участие на гражданите, най-вече под формата на онлайн проучвания.

В периода 2005—2015 г. се появи концепцията за **дигитално правителство (digital government)**. Технологиите на социалните мрежи подкрепиха нови форми на външна комуникация със заинтересованите страни. Появиха се нови форми на участие и отворено управление, като например отворени иновативни платформи за събиране на информация от гражданите, но също и платформи за отворени данни за споделяне на правителствени данни с (предимно професионални) повторни ползватели на правителствени данни. Едновременно с това се увеличиха стимулите за възлагане на разработването на технологии на външни доставчици на ИТ услуги или консултанти. Това доведе до намаляване на вътрешните цифрови компетентности и капацитет сред държавните служители и до зависимост от частни дружества и външни консултанти.

**Настоящият период на дигитална трансформация** е съсредоточен върху препроектирането на съществуващите административни процеси с подход, основан на цифровите технологии: всички услуги са предназначени предимно за обслужване на обществеността онлайн. Предоставянето на офлайн или аналогови услуги се превърна във втори приоритет. В цяла Европа в публичните администрации се появиха екипи за цифрови услуги, които създадоха нови роли, като например дизайнери, ориентирани към услугите и потребителите. Тези нови роли внасят нови компетенции и начини на работа в развитието на цифровите обществени услуги.

В същото време е очевидно, че публичният сектор като цяло, и по-специално публичната администрация, не може просто да възпроизведе подходите 1:1, използвани в частния сектор. Причините за това са, наред с другото, различният вид „бизнес“ модел на самия публичен сектор; уникалния статут на правителството като квазимонополист; и политическия контекст и регулаторната среда в отделните държави, както и организационната култура.

В таблицата по-долу е представен преглед на вълните на цифровото управление:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Период | Тема | Описание |
| 50-те — 90-те години на ХХ век | Електронно правителство | * Дигитализация на данните
* Преработка в насипно състояние
 |
| 90-те години на ХХ век | Електронно управление | * Използване на интернет технологии за предоставяне на информация онлайн
* Гражданско участие
 |
| 2005—2015 | Дигитално правителство | * Web 2.0 – нови форми на външна комуникация
* Открито правителство/управление
* Възлагане на външни изпълнители/аутсорсинг
 |
| 2015 г. – до момента | Дигитално управление и дигитална трансформация | * Структури, основани на човешките ресурси и потребностите
* Цифровизация на административните процеси
* Повторно интегриране на аутсорсваните функции (екипи за цифрови услуги)
 |

Данните, събирани ежегодно от Организацията на обединените нации от 2003 г. насам, показват постоянно нарастване на **индекса за развитие на електронното правителство** (EGDI) на държавите–членки на Съвета на Европа. През 2020 г. Дания, Естония, Финландия, Швеция, Обединеното кралство, Нидерландия, Исландия, Норвегия, Австрия, Швейцария, Испания, Франция и Литва са сред първите двадесет държави в света по отношение на този индекс.[[43]](#footnote-43)

Новосъздаденият **индекс на ОИСР за цифрово управление** за 2019 г.[[44]](#footnote-44) обхваща следните шест измерения: Цифрово като проектиране, Основано на данни, Управление като платформа, Отворено по подразбиране, Ориентирано към потребителите и Проактивно. С него се оценява зрелостта на цифровото управление. През 2020 г. Обединеното кралство, Дания, Испания, Португалия, Франция, Норвегия, Люксембург, Италия, Словения, Естония, Латвия, Австрия, Нидерландия, Чешката република, Ирландия, Белгия, Германия, Литва, Финландия, Гърция, Исландия и Швеция се нареждат сред първите петдесет държави по отношение на този индекс.

1. **Стратегии в областта на цифровите технологии**

Публичните администрации по своята същност се основават на работа с документи на хартиен носител. Въпреки че има много опити за модернизиране на публичния сектор и преминаване към „електронно правителство“, основната философия и следователно начинът на работа все още се базират на хартиени формуляри. Публичните администрации са разработили различни стратегии за подкрепа и насърчаване на технологичните промени. Една от стратегиите е дигитализацията. Това се отнася до процеса, чрез който хартиените формуляри се прехвърлят 1:1 от аналогов към цифров формат. Аналоговите услуги остават в сила и се добавя онлайн канал (напр. от хартиен формуляр към неподлежащ на редактиране pdf формуляр, достъпен онлайн).

Друга стратегия е цифровизацията. Това надхвърля простото дигитализиране на съществуващите процеси и формуляри, и се съсредоточава върху отварянето на ефективни онлайн взаимодействия (напр. въвеждане на формуляри, които могат да бъдат редактирани и подавани онлайн за автоматизирана обработка от страна на публичната администрация). В резултат на цифровата трансформация се подчертават културните, организационните и сродни с тях промени и различните форми на създаване на обществена стойност. Става въпрос за преосмисляне на процесите и услугите.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Държава-членка | Стратегия или стратегически документ | Дата на публикуване |
| Австрия | [Ръководство за електронно управление в Австрия](https://www.bmdw.gv.at/dam/jcr%3A8fc815bb-1dc7-4e45-9610-78d63560944a/E-Government-ABC_2019_EN.pdf) | Март 2016 г. |
| Хърватия | [Стратегията „Електронна Хърватия 2020“](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/e-Hrvatska/e-Croatia%202020%20Strategy%20-final.pdf) | 2017 г. |
| Чешка република | [Цифрова Чехия](https://www.digitalni-cesko.eu/wp-content/uploads/2019/02/ENG_DIGITAL_2019.pdf)[Стратегическа рамка за развитие на публичния сектор](http://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx) | 2019 г.2018 г. |
| [Администрация в Чешката република](http://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx) |
| Дания | [Стратегия в областта на цифровите технологии за периода 2016—2020 г.](https://digst.dk/media/16165/ds_singlepage_uk_web.pdf) | 2016 г. |
| Естония | [Програма в областта на цифровите технологии за 2020 г. за Естония](https://www.mkm.ee/sites/default/files/digitalagenda2020_final.pdf) | 2018 г. |
| Финландия | [Пътна карта за постигане на напредък в областта на цифровите услуги](https://vm.fi/-/tyoryhmatyo-digipalveluiden-tiekartasta-valmistunut) | 2017 г. |
| Франция | [Strategie pour la transformation de faction publiaue](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/dossier_de_presse_-_2eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publique_-_29_octobre_2018.pdf) (публична | 2018 г. |
| Дейност 2022) |
| Германия | [Национална стратегия за електронно управление](https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/negs/negs_node.html) | Актуализирано през 2015 г. |
| Италия | [Тригодишен план за информационните технологии в публичния сектор](https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf) | 2019 г. |
| [2019—2021](https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf) |

Държавите-членки непрекъснато усъвършенстват своите цифрови стратегии. Подходите се различават в отделните държави-членки. Някои държави възприемат вертикален подход към цифровизацията, докато други създават нови министерства на цифровите технологии. По-долу е представен неизчерпателен списък на цифровите стратегии в държавите–членки на Съвета на Европа.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Литва | [Програма за развитие на информационното общество за 2014 г. —](https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas%28en%29.pdf) | 2014 г., актуализация 2017 г. |
| [2020:Програма в областта на цифровите технологии за Литва](https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/30310_LRV%20nutarimas%28en%29.pdf) |
| Малта | [Национална стратегия в областта на цифровите технологии за периода 2014—2020 г.](https://digitalmalta.org.mt/en/Documents/Digital%20Malta%202014%20-%202020.pdf) | 2014 г. |
| Нидерландия | [Програма за цифрово управление](https://www.nldigitalgovernment.nl/digital-government-agenda/) | Юли 2018 г. |
| Португалия | [Стратегия за ИКТ 2020 – Стратегия за цифрова трансформацияв](https://tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc) | 2018 г. |
| [публичната администрация](https://tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc)  |
| Испания | [Цифров дневен ред за Испания](https://www.plantl.gob.es/digital-agenda/Documents/digital-agenda-for-spain.pdf)[План за цифрова трансформация на държавната администрация](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr%3A0d4cfaad-3df4-46a1-8b87-aa3dc602e90b/Plan_de_trans_Estrategia-TIC_ingles.pdf) | 2013 г.Септември2015 г. |
|  |
| Швеция | [За устойчива цифрова трансформация в Швеция – цифрова](https://www.government.se/49c292/contentassets/117aec2b9bf44d758564506c2d99e825/2017_digitaliseringsstrategin_faktablad_eng_webb-2.pdf)  | 2017 г. |
| [стратегия](https://www.government.se/49c292/contentassets/117aec2b9bf44d758564506c2d99e825/2017_digitaliseringsstrategin_faktablad_eng_webb-2.pdf) |
| Обединеното кралство | [Стратегия на правителството в областта на цифровите технологии](https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy/government-digital-strategy) | Декември 2013 г. |
| Швейцария | [Стратегия за цифрова Швейцария](https://strategy.digitaldialog.swiss/en/) | Септември2018 г. |



На 12-ото пленарно заседание на ЕКДУ, г-н Маркус Рихтер - държавен секретар и федерален комисар по информационните технологии, Федерално министерство на вътрешните работи, строителството и общността на Германия, илюстрира опита на своята страна.

Изказване на г-н Маркус РИХТЕР - държавен секретар и федерален комисар по информационните технологии, Федерално министерство на вътрешните работи, строителството и общността на Германия – направено на 12-ото пленарно заседание на ЕКДУ (25-27 ноември 2020 г.)

**Цифровизация на публичната администрация във федерален контекст:**

**Как цифровизацията може да постигне успех в децентрализираните структури и какво може да научи Европа** **от германския модел?**

*Уважаеми господин председател, уважаемо председателство, ваши превъзходителства, скъпи колеги, дами и господа,*

*Много Ви благодаря за това, че ме поканихте да говоря пред Вас днес.*

*Сега всички ние живеем в истинска демонстрация на това как цифровизацията може да спаси човешки животи. Във времена като тези, когато много държави в Европа са в изолация, ние разчитаме на дигитални процеси, за да поддържаме правителствата си да работят.*

*Затова съм много щастлив, че можем да споделяме идеи отвъд границите за най-добрите начини за насърчаване на цифровизацията в Европа. Да укрепим публичната администрация в служба на хората в тези трудни дни.*

*Създаването на функциониращо електронно управление е работа за всеки член на този комитет, но нашата общност, като цяло, също трябва да работи за постигането на тази цел. Ключът към успеха е – дори по време на пандемия – участието на гражданите. Насърчаването на участието на гражданите е една от основните цели по време на германското председателство на Комитета на министрите на Съвета на Европа.*

*Днес бих искал да споделя своите мисли по тема, която може да ви изненада: защо федералната система е предимство, когато става въпрос за цифровизация на управлението!*

*Всички сме запознати с видовете федерални структури, които определят административните процеси в Германия и в много европейски органи: На пръв поглед изглежда, че те са пречки по пътя към цифровото управление. В крайна сметка има известна истина в поговорката „Твърде много готвачи развалят бульона“. Думата федерализъм често предизвиква усещане за заплетена мрежа от отговорности и йерархии. Рядко го свързваме с бързи промени. Разбира се, вярно е, че процесите могат да отнемат повече време в големите федерални системи, отколкото в малките централизирани такива. Само в Германия 16 федерални провинции и близо 11 000 общини – всички със значителна самостоятелност за вземане на решения – очакват да имат думата по отношение на начина, по който изглежда нашата цифрова публична администрация. Тъй като искаме да предложим 575 административни услуги по цифров път в Германия до 2022 г., всичко това представлява много сложна задача.*

*Въпреки това, ние в Германия намерихме начин да направим цифровите иновации и нашата федерална система да вървят ръка за ръка – и същевременно да създадем решения, които са удобни за потребителя.*

Ще представя подхода си, като използвам три примера: тандемите, лабораториите и координаторите

1. Увеличаване на скоростта с тандеми

*11 000 общини, 16 провинции и едно федерално правителство. Всички те споделят задачата за цифровизиране на германската публична администрация, а по-голямата част от работата се извършва на децентрализирано държавно ниво. Всъщност провинциите са отговорни за над 460 от общо 575 административни услуги, които съществуват в Германия като цяло. За да се избегне объркване на онлайн процесите, федералното правителство и федералните провинции работят заедно в стратегически партньорства, които наричаме „цифрови тандеми“.*

*За да позволим работата в тандеми, първо идентифицирахме 14 категории услуги. Като използваме тези категории, можем да групираме подобни услуги – например тези, свързани с образованието, работата или общественото здраве – дори ако за тях отговарят различни органи. След това „тандем“, състоящ се от министерство или агенция на федералното правителство и една (или повече) федерални провинции, разработва всички цифрови услуги във всяка категория.*

*Всяка услуга е пилотна – т.е. изпробвана и подобрена в ежедневните операции – в една провинция. След като пилотната услуга е успешна, тя се предоставя и на другите провинции. Накратко, това е подход за създаване на прототипи, подобен на този, които използва едно новосъздадено предприятие!*

*И това е мотивирано от проста идея: всеки процес се дигитализира само веднъж. По този начин се спестяват пари и се избягват ненужни дублиращи се структури. И в най-добрия случай това води до последователен цифров потребителски опит дори и в децентрализирана федерална система.*

1. Съвместно творчество с гражданите в лаборатория за цифровизация

*Участието на гражданите на ранен етап в разработването на предложения за електронно управление е от ключово значение за успеха.*

*Това е единственият начин да се гарантира, че получените решения са удобни за потребителя и че всички страни ги приемат.*

*В Германия лабораториите за цифровизация предоставят начин да се вземат предвид потребностите на различни - а понякога разнопосочни, заинтересовани страни. Лабораториите обединяват потребители, ИТ специалисти, административен персонал и правни експерти, които наистина отделят време да обмислят процесите от нова гледна точка.*

*Първата стъпка е да се анализира как се предоставят административни услуги днес. Тя започва с преглед на съществуващите заявления и формуляри. След това се провеждат интервюта и потребителски тестове, за да се установят проблемите и възможностите за постигане на по-добри резултати. И накрая се провеждат семинари за разработване на нов процес въз основа на тези констатации.*

*Това усилие отнема няколко дни и води до много важен резултат: концептуален пакет, който осигурява основата за въвеждането на цифрови услуги във федералните провинции и общини. Той включва използваем прототип, който служи като основа за техническото разработване. Налице е и план за изпълнение с конкретни препоръки и по-нататъшни подобрения. Планът предоставя насоки, както за създаването на цифрова услуга за първи път в конкретна провинция, така и за последващото ѝ използване в цялата страна.*

*Лабораториите за цифровизация обхващат широка палитра от теми. Те варират от социални и семейни обезщетения със стотици хиляди получатели, като например помощи за деца или родители или обезщетения за безработица, до комплексни услуги за предприятията, като например заявления за разрешения за строеж. Засегнатите от промените участват на всеки етап по пътя. До момента сме създали повече от 40 лаборатории за цифровизация в Германия и сега, по време на пандемията, те са изцяло цифрови.*

1. С много готвачи можете да обслужвате чудесен бюфет!

*Нашата работа се основава на проста и убедителна концепция, която наричаме принципа „един за всички“. Всеки готви нещо и в резултат на това всички ние можем да се възползваме от пълния избор на цифрови услуги. Подход на пълно сътрудничество, при който всеки може да допринесе с това, което може да направи най-добре!*

*Естествено е, разбира се, различните политически интереси да съществуват един до друг във федералната система. Не всички участници имат търпение да чакат решението на друга провинция.*

1. **Дигитални академии**

*Или искат да бъдат сигурни, че в развойната дейност се вземат предвид специфичните съображения за техния регион. Подходът „всички за един“ функционира само ако има доверие, голяма координация и добър посредник. Централен координатор, който поддържа процеса и настоява за напредък – редовно и постоянно – е от съществено значение винаги, когато редица независими, разчитащи на себе си участници, работят заедно.*

*Поради тази причина ние изградихме координация в ключови моменти от самото начало. Например всяка провинция има централен координатор по въпроси, свързани със Закона за онлайн достъпа или ОАА. Всяко федерално министерство или агенция също има контакт с ОАА. Федералното министерство на вътрешните работи носи всеобхватна отговорност и следи цялостната картина. Този надзор изисква работа в мрежа, преговори и понякога телефонни обаждания късно през нощта.*

*Всичко това е свързано с начина, по който виждам ролята си на ИТ комисар на федералното правителство: като човек, който изгражда мостове, премахва пречките и стимулира цифровата публична администрация в най-голямата федерално организирана държава в ЕС.*

*Този подход се оказа успешен, особено по време на пандемията от коронавирус. Само за няколко седмици ние сме в състояние да предоставим подходяща подкрепа на гражданите в цифров формат и във (почти) всяка провинция.*

4. Европа работи отдолу-нагоре

*Вярвам, че нашият федерален подход към цифровизацията може да послужи като модел за Европа. Подобно на Германия, Европа е изправена пред предизвикателството да хармонизира различните интереси и начини на работа, тъй като превръща цифровизацията в реалност.*

*Централизиран подход, който определя готовите решения и диктува тяхното използване отгоре, няма да бъде успешен. Европа е система „отдолу-нагоре“, а не „отгоре-надолу“ – участието на местно равнище е това, което я кара да работи. Това важи както за ЕС, така и за всички членове на Съвета на Европа.*

*Участието на местно равнище е причината, поради която хората в Европа приемат по-широки решения, което я превръща в крайъгълен камък на европейската демокрация. Поради това е от съществено значение да се осигури структуриран начин за всички държави-членки да допринасят за цифровизацията в Европа за тяхна взаимна изгода.*

*Това ни връща към начина, по който федералната система може да донесе предимство на цифровизацията, при условие че е възможно да се намерят най-добрите решения от голямото разнообразие от идеи, които възникват в такава разнородна структура. Точно това трябва да направим, за да изградим трайни решения и светло цифрово бъдеще за Европа.*

Цифровата трансформация е непрекъснат процес. За да се управлява ефективно, е важно да се разберат цифровите тенденции, да се създаде благоприятна организационна култура и да се избегне концептуализацията на цифровата трансформация единствено като технологичен проблем.

Поради това, за да могат успешно да използват цифровите технологии, да разширяват инициативите и да развиват цифрова нагласа, държавните служители трябва да разполагат с минимално ниво на знания, за да могат да идентифицират възможностите на технологиите, но също така да разберат кои пречки биха могли да попречат на правилното прилагане или да доведат до отрицателно въздействие върху заинтересованите страни.

За тази цел някои държави-членки създадоха **правителствени цифрови академии.** Те включват, например, Правителствената академия за дигитални услуги в Обединеното кралство или наскоро създадената Дигитална академия за централно управление в Датската агенция за дигитизация към Министерството на финансите. Вътрешните и външните експерти предоставят на държавните служители програми за формално обучение по съответните теми в областта на цифровите технологии. В тези цифрови правителствени академии цели екипи могат да бъдат обучавани под формата на ускорени модели или отделни цифрови пилотни обучители, които след това да служат като мултипликатори за останалата част от организацията.

Освен това, публичните мениджъри могат също така да подкрепят възможностите за неформално обучение за държавните служители, например като предоставят разрешение за „отворени лаптопи“, така че административният персонал да може да инсталира и изпробва нови технологии; или създаване на общности от практикуващи специалисти в Интранет. Някои държави-членки са се съсредоточили върху набирането на ИТ персонал от частния сектор в публичния сектор. Пример за това е стипендиантската програма Work4Germany[[45]](#footnote-45) за цифрова услуга Tech4Germany в Канцлерството в Германия. Стипендиантите предоставят експертиза и умения извън правителството, работят заедно в тандем по проекти на ниво агенции за изграждане на цифрови решения и трансфер на практики и умения към техните партньори.

1. **Видове дигитални компетенции**

За да се превърне публичният сектор в участник в областта на цифровите технологии, са необходими различни компетентности на различните равнища на управление. Те включват следното:

* технически компетенции: способност за достъп до данни и информация в различни медии;
* информационна грамотност: способност за установяване на потребностите от информация и за ефективно използване на данните за решаване на даден проблем;
* владеене на цифровите технологии: способност за развиване на непредубедено отношение към използването на алтернативни технологии и безпроблемно превключване между различни приложения, ако е необходимо;
* цялостна организационна готовност или цифрова зрялост на дигиталния капацитет на самата публична администрация.

Например инициативата „Преподаване на обществени услуги в ерата на цифровите технологии“[[46]](#footnote-46) е съсредоточена върху следните осем компетентности: ориентираност към потребителя; намаляване на рисковете, присъщи на цифровата ера; мултидисциплинарни екипи; повторяемост; управление на промените; отвореност; базираност на данни и достъпност.

Следва да се подчертае, че една от компетентностите е намаляването на рисковете в ерата на цифровите технологии. Въпреки че цифровите технологии предлагат възможности за подобряване и повишаване нивото на предоставянето на услуги или изготвянето на политики, те могат също така да окажат отрицателно въздействие върху тези процеси. Поради това е от жизненоважно значение държавните служители да притежават необходимите умения, компетенции и ресурси, за да могат да идентифицират рисковете за неприкосновеността на личния живот, националната сигурност или равенството. След като тези рискове бъдат установени, трябва да бъдат разработени подходящи и ефективни предпазни мерки.

Освен това не всеки се нуждае от еднакъв набор от умения и компетенции. С други думи, заинтересованите страни се нуждаят от умения и компетентности, съобразени с тяхната сфера на отговорност. **Ръководителите в публичните администрации трябва да формират цифрова нагласа, за да могат да преосмислят административните процеси от цифрова гледна точка.** Трябва да се прави разграничение между отговорността за управлението на големите общи звена, които могат да се управляват и с по-малко специфична ИТ експертиза, и управлението на специализирани екипи, за които се изискват специализирани ИТ познания. Необходима е и готовност за т.нар. „споделено лидерство“. Най-важната компетентност на ръководителите обаче е, че те трябва да разбират технологичните тенденции и цифровата етика, за да намалят зависимостта си от външни консултанти или доставчици.

**Държавните служители и административният персонал** трябва да развиват умения за самоорганизация, особено когато се преместват на работа в цифрова среда. В прехода от стари към нови форми на труд е важно да се развиват комуникационни умения за разпределените екипи, както и да се прилагат нови практики за управление и изпълнение на проекти, като например агресия, стрес, повтаряемост. Държавните служители, които се стремят да осъществяват цифровата трансформация, трябва също така да насърчават участието на ключови заинтересовани страни и да търсят възможности да покажат стойността на своите планове за цифрова трансформация.

**Доставчиците на ИТ услуги и консултантите** се нуждаят от разбиране на логиката на публичния сектор. Клиентите са както гражданите, така и администрацията. Публичният сектор не следва чисто пазарна логика. Частните дружества трябва да разберат, че бизнес моделите „един размер–пасва-на-всички“ (“One-size-fits-all”) не са нито подходящи, нито устойчиви за предоставянето на обществени услуги.

От гледна точка на **гражданите**, цифровите административни услуги следва да бъдат опростени дотам, доколкото гражданите да не се нуждаят от задълбочени цифрови умения, за да ги използват. Пример за опростеността на проектирането и проактивното предоставяне на услуги на гражданите е услугата за уведомяване на Gov.UK.[[47]](#footnote-47) Това е малко приложение, което държавните служители могат да използват за автоматично или ръчно предаване на информация на гражданите.

1. **Предизвикателства и възможности за публичната администрация**

Като цяло предоставянето на услуги от публичния сектор често се възприема като твърде бавно, особено в сравнение с частния сектор. В допълнение към това, публичният сектор често е критикуван за раздута бюрокрация и големи бюджети, които не са оправдани от нивото на предоставяне на услуги.

Един от начините за справяне с тези проблеми, погрешни схващания или критики е да се работи „на открито“, напр. публикуване на публикации в блогове, които обясняват стъпките в развитието на цифровите услуги; или да публикуват данни или да добавят софтуерен код към публичните хранилища за други държавни служители с цел повторно използване и да се избегне преоткриването на колелото. Един такъв пример е споделянето на софтуерен код в GitHub, така че кодът, разработен в един град или община, да може да се използва повторно в други такива. Работата в отворен формат може да породи риск, наред с другото, от случайно разкриване на чувствителни данни.

Гражданите често възприемат предоставянето на публични услуги като „черна кутия“: въпреки че разполагат с доказателства, че са кандидатствали за услуга (обикновено хартиена разписка), те не знаят къде се намира тяхното заявление в целия процес и кога ще бъде обработено. Проактивен начин за справяне с този проблем може да бъде разработването на инструменти за проследяване и набелязване на състоянието на дадена услуга. Доставчиците на електронен бизнес са разрешили този проблем чрез проактивно изпращане на съобщения или автоматично уведомяване на гражданите относно статуса на техните заявления.

Ако гражданите останат неинформирани или несигурни относно услуга, за която имат право, това може да създаде недоволство от администрацията и недоверие в публичните институции, и в крайна сметка от демокрацията.

Един от начините за справяне с този риск е да се прибегне до подходи за проектиране, ориентирани към потребителя. Тези практики помагат на държавните служители да разберат от какво се нуждаят техните потребители и по този начин им дават възможност да разработват цифрови услуги и продукти, които се основават на външни нужди, вместо вътрешната логика на публичните администрации.

1. **Дигитална зрялост и готовност за разрастване**

Дигиталната зрялост описва степента на опитност, подготвеност и организационна готовност на публичните администрации, за да могат да изпълняват проекти за цифрова трансформация. Това изисква преди всичко разбиране на въпросите и тенденциите в областта на цифровите технологии: По какъв начин в момента се обсъждат технологии като изкуствения интелект, блокчейн или облачни услуги? Някои от тези технологии полезни ли са за решаването на проблеми, свързани с политиката и изпълнението, пред които са изправени държавните служители, или това е управленска мода? Кои нови формати за управление на проекти, като например agile, DevOps или междуфункционални екипи, са необходими и полезни за осъществяването на цифровата трансформация?

В допълнение към технологичните въпроси дигиталната зрялост се съсредоточава и върху подходите за управление на промените. Цифровата трансформация не се извършва във вакуум, тя се влияе, наред с другото, от вида на политическата система, капацитета за иновации в публичния сектор, позицията на частния сектор, предоставящ ИТ решения на публичния сектор, и наследените системи в публичната администрация.

В Естония 99 % от обществените услуги са достъпни в цифров формат за нейните граждани и бизнес. Това не е така за повечето държави–членки на Съвета на Европа. В Естония не е необходимо да се разглеждат наследени ИТ системи. Поради това вземането на решения относно въвеждането на всеобхватни ИТ системи и процеси е било много по-лесно, отколкото в установените бюрокрации с дълбоко наследени системи.

Същевременно всяка година вълна от нови концепции и технологии наводнява цифровото пространство, например интелигентните/ „умни“ градове, изкуствения интелект, блокчейн, държавното управление като платформа или мрежова мрежа (mesh networks). Невинаги е лесно да се прецени кои от тези тенденции и нови концепции ще имат дълготрайно въздействие. Поради това правителствените ръководители и изпълнителите на ИТ трябва непрекъснато да оценяват риска от внедряване на нови технологии или запазване на техните заварени ИТ системи. Тези рискове са не само опасения за неприкосновеността на личния живот или сигурността, но и политически рискове: публичните лидери носят все по-голяма отговорност за технологичния избор, направен по време на техния мандат.

Ето защо за публичните администрации или цифровите лидери е важно да разберат въздействието на цифровата трансформация и начините за смекчаване на потенциалните рискове, които тези технологии пораждат.

Някои държави–членки на Съвета на Европа, са в процес на въвеждане на цифрови правителствени структури, които правят още една крачка напред в модернизацията и цифровизацията на публичната администрация. През 2017 г. всички държави–членки на ЕС и държавите от ЕАСТ подписаха Министерската декларация относно електронното управление, известна още като Декларацията от Талин.[[48]](#footnote-48)

В **Декларацията от Талин** се признава, че „ориентирано към услугите, надеждно и иновативно управление на всички равнища е от съществено значение за развитието на динамично, продуктивно и европейско общество. От 2009 г. насам успешно бяха постигнати няколко ключови етапа, като например електронните обществени поръчки, внедряването на основни трансгранични услуги, финансирани по програмата „Механизъма за свързана Европа“, и електронната идентификация (eID).“

Следващото ниво на модернизиране и цифровизация на публичната администрация се съсредоточава около пет основни принципа:

1. Дигитални технологии по подразбиране, приобщаване и достъпност
2. Еднократност
3. Надеждност и сигурност
4. Откритост и прозрачност
5. Оперативна съвместимост по подразбиране

През декември 2020 г. министрите на равнище ЕС подписаха **Берлинската декларация относно цифровото общество и основаното на ценности цифрово управление[[49]](#footnote-49)**. Берлинската декларация се основава на Декларацията от Талин и доразвива принципа на ориентираност към потребителите, като засилва ролята на публичната администрация в насърчаването на цифровата трансформация, основана на ценности.

Седемте основни принципа, посочени в Берлинската декларация, са:

1. Валидност и зачитане на основните права и демократичните ценности в цифровата сфера
2. Социално участие и цифрово приобщаване
3. Овластяване и цифрова грамотност
4. Доверие и сигурност при взаимодействията на цифровото правителство
5. Цифров суверенитет и оперативна съвместимост
6. Ориентирани към човека системи и иновативни технологии в публичния сектор
7. Гъвкаво и устойчиво цифрово общество.

Освен това в документа на ОИСР относно политиката в областта на цифровите технологии, озаглавена **„Укрепване на дигиталното правителство“[[50]](#footnote-50)** от 2019 г., е очертана рамка за дигитално правителство. В него се подчертават следните шест измерения на дигиталното правителство:

1. От дигитизацията на съществуващите процеси към дигитализация при проектирането
2. От правителство, ориентирано към информацията, към публичен сектор, основан на данни
3. От затворени процеси и данни към отворени по подразбиране
4. От ръководена от правителството към ръководена от потребителите администрация, т.е. администрация, която е съсредоточена върху нуждите на потребителите и очакванията на гражданите
5. От правителството като доставчик на услуги към правителството, като платформа за съвместно създаване на обществена стойност
6. От реакция към проактивно разработване на политики и предоставяне на услуги

Посочените по-горе декларации и рамки са ориентирани към бъдещето и предоставят ориентация и насоки за държавите–членки на Съвета на Европа. Въпреки че съществуват някои различия в начина, по който се формулират политическите препоръки, в трите примера има удивителни прилики, преди всичко: в основата на тези декларации са основните права и демократичните ценности. В декларациите се подчертава, че европейските ценности са на първо място и че цифровите технологии трябва да се адаптират към ценностите, а не обратното.

**Даване на възможност на публичните администрации да приемат цифровата трансформация**

**Препоръка 1 : Извършване на цифрова оценка на зрелостта**

Цифровата зрялост е съсредоточена върху готовността на организацията, а не върху използваната технология. За тази цел е жизненоважно да се разберат движещите сили зад стратегиите за цифрова трансформация за публичните администрации. В крайна сметка целта трябва да бъде да се изготви „дигиталната“ част от цялостната култура и да не се оставя дигиталната трансформация на специален екип от специалисти или „ИТ отдела в мазето“. Една зряла цифрова трансформация изисква селективни иновации и актуализиране на новите технологии. Оценката се отнася до това как тези нови технологии са приведени в съответствие с целите на политиката и организационните цели и как те подкрепят решенията на сложните проблеми, пред които са изправени публичните администрации.

**Препоръка 2: Интегриране на гъвкав и ориентиран към потребителя дизайн**

За създаването на ориентирани към потребителите проекти за цифрова трансформация публичните администрации следва да използват гъвкави подходи за управление на проекти, когато планират, проектират и прилагат цифрови услуги. Това са практики, въведени от правителствени екипи за цифрови услуги и спомагат за опростяването на продуктите на цифровите услуги. Първоначално произхождащи от индустрията за разработка на софтуер, публичните администрации започнаха да проектират цифрови услуги въз основа на нуждите на потребителите. Това са очакванията, както на вътрешните ползватели (държавни служители), така и на външните ползватели (бизнес и граждани). Целта на насочеността към потребителите е да се увеличи социалното включване и достъпността. Това ще повиши удовлетвореността на гражданите и общото доверие в предоставянето на услуги, тъй като те ще се чувстват уважавани.

**Препоръка 3: Изграждане на компетентности за цифрова адаптивност**

Дигиталните компетентности в публичните администрации трябва да бъдат засилени. Целта е държавните служители да разберат най-новите технологични тенденции и да преценят дали технологии като блокчейн или изкуствен интелект следва да се прилагат или не в публичния сектор. Това изисква дигитална нагласа и цифрова адаптивност. И двете ще дадат възможност на държавните служители да сменят различните видове технологии и да преценят дали те предоставят подходящо и приобщаващо решение на сложните проблеми, с които се сблъскват публичните администрации.

Възприемането на такъв подход би могло да гарантира, че рисковете, присъщи на цифровите технологии, са идентифицирани, сведени до минимум и смекчени.

1. COVID-19 като ускорител на цифровата трансформация *Промени в методите на работа и предоставянето на услуги*

Ограничителните мерки, наложени поради пандемията от Covid-19, допринесоха за ускоряване на цифровата трансформация в публичния сектор. Много държави-членки прилагат прагматични практики за цифровизация. Дейностите, които преди не са били „разрешени“, просто бяха реализирани (работа от разстояние, използване на електронни подписи, изпращане на документи по електронна поща, използване на видеоконферентна връзка и др.). В някои държави-членки тези практики вече са били въведени и сега просто бяха разширени по-бързо от планираното.

Държавите с добре установени публични администрации, но с малко онлайн обществени услуги преди пандемията, бързо въведоха цифрови политики и превърнаха своите съществуващи услуги в цифрови приложения. Това се случи в някои случаи буквално за една нощ. Например в Германия бяха публикувани онлайн нови инструменти в петък, а в понеделник на гражданите бяха изплатени парите за облекчение за Covid-19.

Тъй като държавите-членки са изправени пред последователни вълни на ограничителни мерки, време е да се прецени кои цифрови процеси и практики са устойчиви и кои трябва да бъдат преразгледани и коригирани. Цифровизацията на предоставянето на услуги изисква непрекъснат процес на преглед и оценка, основан на гъвкавост, адаптивност и отзивчивост. Освен това в призивите за повече многообразие и приобщаване се подчертава, че макар услугите да са от полза за всички, те не могат да предоставят само универсални решения: необходима е гъвкавост, за да се гарантира, че се вземат предвид нуждите на конкретни групи от населението.

Освен това стана ясно, че оперативната съвместимост между всички равнища на управление и между държавите се е превърнала в критичен въпрос. Неизползването на отворени стандарти може да доведе до неефективност и увеличаване на разходите.

**Пример от практиката**



**Испания: Дистанционна работа**

 На 12 април 2021 г. правителството и синдикалните организации постигнаха споразумение за полагане на основите за регулирането и прилагането на дистанционната работа в общата държавна администрация.

 Министърът на териториалната политика и държавната администрация, който подписа със синдикалните представители на държавната администрация документа, съдържащ общите принципи за развитие на дистанционната работа в общата държавна администрация (AGE), подчерта целите на споразумението: „Насърчаване на присъствието на държавната администрация на територията, особено в областите на демографския упадък, модернизиране на организацията на труда чрез постигане на целите и оценка на изпълнението, допринасяне за екологичната устойчивост, обобщаване използването на нови технологии и признаване на дистанционната работа като друг начин на работа“.

 През 2020 г. публичните администрации постигнаха споразумение, съдържащо се в Кралски указ-закон 29/2020 от 29 септември, относно спешни мерки относно дистанционната работа в публичните администрации и човешките ресурси в националната здравна система за справяне със здравната криза, причинена от COVID-19, с което се изменя преработеният текст на Основния устав на държавните служители (EBEP), включващ основните правила за регулиране на дистанционната работа. За да се разработи този регламент в рамките на общата държавна администрация (AGE), в споразумението, подписано на 12 април 2021 г., са изброени общите критерии за дистанционна работа, включващи следното:

- Дистанционната работа ще бъде доброволна и обратима, нейното използване ще бъде обвързано с гарантирането на предоставянето на услуги и ще се прилага за работа на работни места, която може да бъде изпълнявана по този начин, при поискване и при получаване на разрешение.

- Всеки министерски отдел или публичен орган провежда предварително проучване на длъжностите, които могат да бъдат изпълнявани чрез дистанционна работа, с определяне на целите, оценка на съответствието, план за мониторинг и оценка.

- Дистанционната работа предполага запазване на правата и персоналът, който предоставя услугите си по този начин, ще има същите права и задължения, индивидуални и колективни, както персонала в пряка връзка „лице в лице“. Те също така имат право на адекватна защита по отношение на безопасността и здравето при дистанционната работа.

- Достъпът до услуги чрез дистанционна работа се осъществява периодично чрез публични обаждания или чрез постоянно управление на заявленията при равни условия.

- Кандидатите трябва да са в активна служба, могат да се вземат предвид критерии като увреждане, здраве, жертви на тероризъм или насилие, основано на пола, като за получаване на разрешение се изисква предварителен доклад от прекия ръководител.

* Администрацията ще осигури за дистанционна работа компютърно оборудване с карти и приложения с данни и инструменти за офис автоматизация и киберсигурност, необходими за нейната дейност, както и обучение.
* Общата форма на дистанционната работа при ежеседмичните изчисления ще се състои от два дни в режим „лице в лице“ и три дни в режим на дистанционна работа. Денят на дистанционната работа ще бъде този, който съответства на работния календар, инструкциите за работния ден и графиците, и ще могат да се осигурят механизми за контрол на работния ден и проследяване на управлението.
* Условията за дистанционна работа могат да бъдат съчетани с предоставяне на услуги „лице в лице“ от най-малко 10 % на месец, изрично насочени към специални организационни обстоятелства, като например благоприятстване на присъствието на държавната администрация на територията, в райони с демографски спад или оказване на съдействие за предоставянето на услуги в географски райони с трудно покритие.

 Отсега нататък започва период на консултации и диагностика с различните министерства, за да се определи профилът на държавните служители, които могат да изберат дистанционна работа, и през следващите месеци правителството ще одобри кралски указ относно дистанционната работа в общата държавна администрация (AGE).

 Източници:

 <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2021/120421-teletrabajo.aspx>

 <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/prensa/notas_de_prensa/notas/2021/04/20210412_CRITERIOS_TELETRABAJO_AGE.pdf#page=1>

 **Испания: Модернизиране на публичната администрация и национален план за управление на фондовете за възстановяване Next Generation EU**

 На 13 април 2021 г. ръководителят на правителството представи подробно разработения от испанското правителство план за управление на средствата за възстановяване Next Generation EU, които Испания трябва да получи (140 млрд. евро/2021—2026 г.).

 Планът за възстановяване, трансформация и устойчивост с 212 мерки (N.B. дигиталната област ще представлява 29 % от инвестициите) е придружен от програма за структурни реформи, която включва модернизиране на публичната администрация (публична администрация през 21-ви век) с 4,315 млн. евро.

 Една реална трансформация на икономиката и обществото не може да се справи без публична администрация, която действа като двигател на технологичните промени, насърчава иновациите, придружава частния сектор, активира секторите и създава нови бизнес модели, които могат да бъдат възпроизведени и мащабирани в цялата икономика.

 Следователно администрацията трябва да бъде модернизирана, за да отговори на нуждите на гражданите и икономиката в цялата страна.

 Източници:

 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/130421-sanchez_recuperacion.aspx>

**Приложения за проследяване**

Има много дебати относно рисковете от масово наблюдение, идентифициране на случаи и дискриминация, присъщи на приложенията за проследяване. За да бъдат полезен допълващ инструмент в областта на общественото здраве в борбата срещу COVID-19, тези приложения следва да отговарят на стандартите на Съвета на Европа за защита на данните, установени в Конвенция 108+.

В [съвместно изявление](https://rm.coe.int/covid19-joint-statement-28-april/16809e3fd7) относно проследяването на контактите в областта на цифровите технологии от председателя на Комитета по Конвенция 108+ и комисаря по защита на данните на Съвета на Европа, авторите посочват, че „Пандемията от COVID-19 създава безпрецедентни общи предизвикателства, които изискват нашата най-голяма ангажираност и предпазливост. (...) Въпреки спешността, цифровото проследяване на контактите повдига нови въпроси, които не могат да бъдат пренебрегнати, преди да се вземе решение за прилагане на такива мерки, обхващащи цялото население. Освен съображенията, свързани с неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, цифровите подходи за проследяване на контактите повдигат въпроси, свързани с неравенството и дискриминацията, които също трябва да бъдат взети под внимание."

Авторите подчертават също, че „например хората, които не притежават подходящо мобилно устройство, ще бъдат изключени от подобни подходи. Освен това инструментите, които разчитат на обработването на лични данни, оказват въздействие върху неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, както и върху други основни права и свободи на хората. Поради това е от решаващо значение да се гарантира, че мерките и свързаното с тях обработване на данни са необходими и пропорционални по отношение на преследваната легитимна цел и че отразяват на всички етапи справедлив баланс между всички засегнати интереси и заложените права и свободи, както е предвидено в Европейската конвенция за правата на човека (член 8) и Конвенция 108 + (членове 5 и 11)."

**Дигитални инициативи на гражданското общество**

По време на първите ограничителни мерки, започнали през март 2020 г., беше налице огромна солидарност от страна на участниците от гражданското общество, които допринасят с идеи и умения за програмиране, за да се намерят решения, например по време на „Ние срещу вирусни хакатони“.[[51]](#footnote-51) Участниците създадоха приложения или проектираха цифрови решения за проблеми, причинени от пандемията (или от мерките за нейното ограничаване).

Италианското правителство създаде [уебсайт за цифрова солидарност](https://solidarietadigitale.agid.gov.it/#/), за да помогне на гражданите по време на ограничителните мерки. Чрез този сайт държавни агенции, както и частни дружества и организации с нестопанска цел, предлагаха своите цифрови услуги, включително промоции и безплатни услуги, за да помогнат на гражданите да се справят с ограничителните мерки.

1. **Изкуственият интелект в публичната администрация**

**Индекс за подготвеност за изкуствен интелект**

През 2017 г. Oxford Insights създаде първия световен индекс за подготвеност на правителството за изкуствен интелект (ИИ), за да отговори на въпроса: *доколко националните правителства са в добра позиция да се възползват от предимствата на ИИ при своята дейност и предоставяне на обществени услуги?* Резултатите имаха за цел да обхванат настоящия капацитет на правителствата да използват иновационния потенциал на ИИ.

Към [последните констатации](https://www.oxfordinsights.com/ai-readiness2019), свързани с 2019 г., сред 20-те държави с най-добри позиции в света са посочени следните държави–членки на Съвета на Европа: Обединеното кралство, Германия, Финландия, Швеция, Франция, Дания, Норвегия, Нидерландия, Италия, Австрия и Швейцария.

Не съществува международно общоприето определение за изкуствен интелект (ИИ). В общи линии ИИ се отнася до системи, които въз основа на големи масиви от данни могат да изпълняват различни задачи с известна степен на автономност. Това включва използването на алгоритми за установяване на сходствата и моделите, класифицирането им и използването на данните за прогнозни цели. ИИ включва и различни видове автоматизирано обучение.

Държави по света и международни организации като Европейския съюз, ОИСР и ЮНЕСКО са разбрали огромния икономически потенциал на ИИ, който се счита за стратегическа технология. Технологията се развива бързо, което затруднява оценката на нейното въздействие или разработването на общ координиран подход.

* 1. **Национални стратегии**

Държавите–членки на Съвета на Европа, стартират национални стратегии в областта на ИИ или подобни инициативи, за да изложат своя подход към развитието и използването на изкуствения интелект с оглед на пълноценното използване на ползите от него. Тези документи целят да осигурят обща рамка и насоки за съответните заинтересовани страни в областта на ИИ. Те показват ясна готовност за използване на ИИ в публичния сектор с цел предоставяне на по-добри обществени услуги и подобряване на ефикасността, ефективността, способността за реагиране и координацията в публичната администрация. Ролята на публичния сектор е или като лидер в усилията за разработване и внедряване на ИИ, или като регулатор, който осигурява рамката, в която ИИ може да преуспява.

**Таблица: национални стратегически документи относно ИИ на държавите-членки**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Държава членка | Национална стратегия за ИИ или стратегически документ | Дата на публикуване |
| Австрия | [Мисия за изкуствен интелект – Австрия 2030 г. (AIM AT 2030)](https://www.bmk.gv.at/dam/jcr%3A8acef058-7167-4335-880e-9fa341b723c8/aimat_ua.pdf) | юни 2019 г. |
|  |  |
| Белгия | [ИИ 4 Белгия](http://www.ai4belgium.be/) | март 2019 г. |
| Чешка република | [Национална стратегия за изкуствения интелект](https://www.mpo.cz/assets/en/guidepost/for-the-media/press-releases/2019/5/NAIS_eng_web.pdf) | май 2019 г. |
| Дания | [Национална стратегия за изкуствения интелект](https://en.digst.dk/media/19337/305755_gb_version_final-a.pdf) | март 2019 г. |
| Естония | [Национална стратегия за изкуствения интелект на Естония, 2019—2021 г.](https://www.kratid.ee/in-english) | май 2019 г. |
|  |
| Финландия | [Епохата на изкуствен интелект във Финландия – превръщането на Финландия в лидер в прилагането на AI: цел и препоръки за мерки](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160391)[Работа в ерата на изкуствения интелект: Четири гледни точки към икономиката, заетостта, уменията и етиката](https://tem.fi/en/publication?pubid=URN:ISBN:978-952-327-313-9)[Водещ път в ерата на изкуствения интелект](https://tem.fi/en/publication?pubid=URN:ISBN:978-952-327-437-2)[План за развитие и изпълнение на AuroraAI за периода 2019—2023 г.](https://vm.fi/documents/10623/13292513/AuroraAI%2Bdevelopment%2Band%2Bimplementation%2Bplan%2B2019%E2%80%932023.pdf/7c96ee87-2b0e-dadd-07cd-0235352fc6f9/AuroraAI%2Bdevelopment%2Band%2Bimplementation%2Bplan%2B2019%E2%80%932023.pdf)[Национална програма за изкуствен интелект AuroraAI](https://vm.fi/tekoalyohjelma-auroraai) | декември 2017 г. |
|  |  |
|  | септември 2018 г. |
|  |
|  | юни 2019 г. |
|  | март 2019 г. |
|  | 2020 г. |
|  |  |
| Франция | [ИИ за човечеството](https://www.aiforhumanity.fr/en/)[Докладът Villani](https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani_Report_ENG-VF.pdf) | март 2018 г. |
|  |  |
| Германия | [Стратегия за изкуствения интелект:AI Made в Германия](https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html) | ноември 2018 г. |
| [Основни точки на федералната правителствена стратегия за изкуствения интелект](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/E/key-points-for-federal-government-strategy-on-artificial-intelligence.pdf?__blob=publicationFile&v=5) | юли 2018 г. |
| Унгария | [Стратегия на Унгария за изкуствения интелект за периода 2020—2030 г.](https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137201/view) | май 2020 г. |
| Италия | [Изкуственият интелект в служба на гражданите](https://ia.italia.it/assets/whitepaper.pdf) | март 2018 г. |
| Литва | [Литовска стратегия за изкуствения интелект: Визия за](http://kurklt.lt/wp-content/uploads/2018/09/StrategyIndesignpdf.pdf)[бъдещето](http://kurklt.lt/wp-content/uploads/2018/09/StrategyIndesignpdf.pdf) | април 2019 г. |
|  |
| Люксембург | [Изкуствен интелект: стратегическа визия за Люксембург](https://digital-luxembourg.public.lu/initiatives/artificial-intelligence-strategic-vision-luxembourg) | май 2019 г. |
|  |
| Малта | [Малта най-добрият AI Launchpad: Стратегия и визия за изкуствен интелект в Малта 2030 г.](https://malta.ai/malta-ai/our-vision/) | октомври 2019 г. |
|  |  |
| Нидерландия | [Стратегически план за действие за изкуствения интелект](https://www.government.nl/documents/reports/2019/10/09/strategic-action-plan-for-artificial-intelligence) | октомври 2019 г. |
| Португалия | [ИИ Португалия 2030](https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=236848b1-fcb6-4c65-9773-292d1c5b9ad1) | февруари 2019 г. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Руската федерация | [Национална стратегия за развитието на изкуствения интелект](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910110003) [до 2030 г.](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910110003) | октомври 2019 г. |
| Сърбия | [Стратегия за развитие на изкуствения интелект в Република Сърбия за периода 2020-2025 г.](https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/1-Nacrt-strategije-razvoja-ve%C5%A1ta%C4%8Dke-inteligencije-u-Republici-Srbiji-za-period-2020.-2025.-godine.pdf) | декември 2019 г. |
| Испания | [Стратегия за РДИ в областта на изкуствения интелект](https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_EN.PDF) | март 2019 г. |
| Швеция | [Национален подход към изкуствения интелект](https://www.regeringen.se/4aa638/contentassets/a6488ccebc6f418e9ada18bae40bb71f/national-approach-to-artificial-intelligence.pdf) | май 2018 г. |
| Швейцария | [Les lignes directrices pour la Confederation](https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/politique-fri/fri-2021-2024/themes-transversaux/numerisation-fri/intelligence-artificielle.html) (Насоки за Конфедерацията)[Доклад на междуведомствената работна група](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/fr/dokumente/2019/12/bericht_idag_ki.pdf.download.pdf/bericht_idag_ki_f.pdf)[„Изкуствен интелект“ на Федералния съвет](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/fr/dokumente/2019/12/bericht_idag_ki.pdf.download.pdf/bericht_idag_ki_f.pdf) | ноември 2020 г. декември 2019 г. |
| Обединеното кралство | [Секторен договор за ИИ](https://www.gov.uk/government/publications/artificial-intelligence-sector-deal/ai-sector-deal)[Ръководство за използване на изкуствения интелект в публичния сектор](https://www.gov.uk/government/collections/a-guide-to-using-artificial-intelligence-in-the-public-sector)[Правителствена стратегия за технологични иновации](https://www.gov.uk/government/publications/the-government-technology-innovation-strategy) | април 2018 г. юни 2019 г. юни 2019 г. |

За държавите–членки на Съвета на Европа икономическите съображения са основният движещ фактор и фокус на националните стратегии в областта на ИИ. Целта е да се даде тласък на икономиката и да се създадат работни места.

Повтаряща се тема за всички национални стратегии в областта на ИИ е инвестирането в научноизследователска и развойна дейност, за да може да се извлече полза от технологичния напредък. Някои държави-членки са създали иновационни центрове и лаборатории за насърчаване на публично-частните партньорства и на сътрудничеството между различните сектори.

Повечето национални стратегии са насочени към използването на ИИ в публичния сектор, по-специално с цел предоставяне на по-добри обществени услуги в полза на гражданите и повишаване на ефективността чрез автоматизиране на рутинните процеси на управление и координация в публичната администрация; всъщност, както беше посочено по-горе, някои държави-членки считат публичния сектор за лидер в усилията за разработване и използване на ИИ. Някои държави-членки също така виждат потенциал ИИ да помага при вземането на решения от правителствата (напр. в областта на обществената безопасност, общественото здраве или оценката на политиката).

Държавите-членки признават факта, че трябва да инвестират в изграждането на капацитет на държавните служители и длъжностните лица от публичния сектор. Някои национални стратегии изрично разглеждат „повишаването на квалификацията“ като проблем. Освен това се предлага инвестиране в сектора на образованието, като начин да се гарантира, че в бъдеще ще има квалифицирана работна сила.

Достъпът до повече и по-добри данни често се посочва като ключов елемент за подобряване на качеството на обществените услуги. Националните стратегии съдържат различни подходи към управлението на данните. В някои национални стратегии изрично се споменават отворените данни и споделянето на данни във всички области, както и с частния сектор.

Държавите–членки на Съвета на Европа, отделят все по-голям дял от човешките и финансовите ресурси за разработване, прилагане и регулиране на използването на ИИ. Това важи и за публичния сектор.

Повечето държави-членки подчертават необходимостта от включване на проектирането, разработването и внедряването на ИИ в етична рамка. Ценностите и принципите, често споменавани в този контекст, са насочени към фокусиран върху човека, надежден и отговорен ИИ, прозрачността и човешкия надзор.

Въпреки че всички държави-членки споменават етичната рамка, някои също така изрично посочват необходимостта от регулиране на ИИ и виждат публичния сектор в регулаторната роля. Както беше посочено по-горе, ad hoc Комитетът на Съвета на Европа по въпросите на изкуствения интелект (CAHAI) публикува проучване за осъществимост[[52]](#footnote-52), в което се изследва дали и как ИИ може да бъде регулиран, и понастоящем работи по изготвянето на елементи за евентуално регулиране.

И накрая, международното сътрудничество се счита за желателно. В своите национални стратегии много държави-членки са изразили желанието си да работят заедно по технологиите в областта на ИИ.

* 1. **Картиране на използването на ИИ в публичния сектор**

Основната мотивация за цифровизацията в публичния сектор е да се повиши ефективността и по този начин да се намалят разходите. Освен това се счита, че цифровизацията ще освободи държавните служители от рутинни дейности, които могат най-добре да бъдат автоматизирани, като по този начин потенциално ще се повиши качеството на предоставяните услуги.

Всъщност държавите-членки все по-често използват технологии, основаващи се на ИИ, в предоставянето на обществени услуги. Съществен проблем обаче е липсата на прозрачност относно използването на алгоритмично или автоматизирано вземане на решения в публичния сектор. Един от начините за решаване на този проблем е създаването на задължителни публични регистри за използването на автоматизирани решения (ADM) от публичния сектор (вж. също проучването за осъществимост на CAHAI).[[53]](#footnote-53) При липсата на публични регистри е трудно или почти невъзможно да се знае къде, кога, с каква цел, от кого и за колко време се използват технологиите с ИИ, и кой да търси отговорност в случай на нарушения на правата.

През 2019 г. AlgorithmWatch публикува своят първи доклад за автоматизираното общество[[54]](#footnote-54), в който се изтъкват някои примери за използването на ADM в държавите–членки на ЕС. През 2020 г. вторият доклад за автоматизираното общество[[55]](#footnote-55) ясно показва, че тенденцията към използване на модерни цифрови технологии за предоставяне на услуги продължава да се разраства.

Като цяло в доклада са представени над сто приложения на ADM в публичния сектор в 16 държави в области като социални ползи, прогнозиране на полицейската дейност, търговия и здравеопазване. В доклада се подчертава по-специално, че използването на софтуер за разпознаване на лица се увеличава въпреки погрешните резултати и опасността от неправомерно масово наблюдение.

През 2020 г. AI Watch (Службата на Европейската комисия за знания за наблюдение на развитието, усвояването и въздействието на изкуствения интелект в Европа) също публикува доклад, в който се картографира използването на изкуствен интелект в публичните служби в държавите–членки на ЕС.[[56]](#footnote-56) В доклада е представен списък от 230 случая, представляващи уникален набор от знания, от които да се извличат индикации, нововъзникващи тенденции и илюстративни примери за настоящото използване на ИИ. Анализът на инициативите, включени в картографирането, показва широк набор от решения в областта на ИИ, прилагани за различни функции на правителството и области на политиката.

|  |
| --- |
| Информационен документ: Примери за настоящото използване на ИИ в публичния сектор. Източник: AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120399) (Изкуствен интелект в публичните услуги), 2020 г. |
| Типология на ИИ | Описание | Пример | Брой напроверени случаи |
| Аудиообработка | Тези приложения на ИИ могат да откриват и разпознават звук, музика и други аудиоматериали, включително реч, като по този начин дават възможност за разпознаване на глас и транскрипция на говорими думи. | Corti в Дания се използва за обработка на звука от спешни повиквания, за да се установи дали лицето, което се обажда, може да има сърдечен арест | 8 |
| Чатботове,интелигентни дигиталниасистенти,виртуални агентиисистеми за препоръка | Тази типология на ИИ включва виртуализирани асистенти или онлайн „ботове“, които понастоящем се използват не само за предоставяне на общи съвети, но и за препоръки, свързани с поведението на потребителите. | В Латвия чатботът „UNA“ се използва, за да се отговори на често задавани въпроси относно процеса на регистрация на дружество. | 52 |
| Когнитивнароботика,автоматизирани процесии свързани и автоматизирани превозни средства | Общата характеристика на тези технологии с ИИ е автоматизация на процесите, която може да бъде постигната чрез роботизиран хардуер или софтуер. | Използването на самоуправляващи се снегорини на летище в Норвегия, за да се подобри почистването на сняг на пистите. | 16 |
| Компютърна визия и разпознаване на самоличността | Приложенията с ИИ от тази категория използват някаква форма на изображение, видео или лицево разпознаване, за да получат информация за външната среда и/или самоличността на конкретни лица или обекти. | В Естония системата SATIKAS е в състояние да открива окосени (или липса на окосени) тревни площи на сателитни изображения. | 29 |
| Експертни и основани на правила системи, алгоритмично вземане на решения | Причината, поради която тези очевидно отдалечени разработки на ИИ се обединяват в единно приложение, е тяхната преобладаваща ориентация за улесняване или напълно автоматизират процесите на вземане на решения, които потенциално са от значение не само за частния, но и за публичния сектор. | Система за набиране на деца в детски ясли, използвана във Варшава. Алгоритъмът разглежда данните, предоставени от родителите по време на регистрацията, изчислява резултата и автоматично разпределя децата в отделни детски ясли. | 29 |
| Управление на знанията с ИИ | Общият елемент тук е основният капацитет на вградения ИИ за създаване на колекция с възможност за търсене от описания на случаи, текстове и други идеи, които да могат да се споделят с експерти за по-нататъшен анализ. | В Словашката република в правителството се използва система с ИИ за подпомагане на търсенето и намирането на съответните семантични данни. | 12 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Машинно самообучение, задълбочено учене | Докато почти всички други категории ИИ използват някаква форма на машинно обучение, тази остатъчна категория се отнася до решения с ИИ, които не са подходящи за другите класификации. | В Чешката република ИИ се използва в социалните услуги, за да се улеснят гражданите да останат възможно най-дълго в естествената си среда. | 17 |
| Обработка на естествени езици, анализ на текстообработването и речите | Тези приложения на ИИ могат да разпознават и анализират реч, писмен текст и да комуникират обратно. | В Дъблин система с ИИ анализира мненията на гражданите в регион Дъблин за преглед на техните най-неотложни опасения, като анализира местните туитове в Туитър с различни алгоритми. | 19 |
| Прогнозни анализи, симулации и визуализация на данни | Тези решения с ИИ се учат от големи набори от данни за идентифициране на модели в данните, които впоследствие се използват за визуализиране, симулиране или прогнозиране на нови конфигурации. | От 2012 г. насам Градската полиция на Цюрих използва софтуер, който предвижда обирите с взлом. Въз основа на тези прогнози може да бъде изпратена полиция, за да провери тези райони и да ограничи обирите с взлом. | 37 |
| Анализ на сигурността и разузнаване на заплахите | Те се отнасят до системи с ИИ, на които е възложено да анализират и наблюдават информацията, свързана със сигурността, и да предотвратяват или откриват злонамерени действия. | В Норвежкия орган за национална сигурност се използва нова система, базирана на машинно самообучение, която дава възможност за автоматичен анализ на всеки открит зловреден софтуер с цел подобряване на киберсигурността. | 11 |

В доклада се посочва, че е твърде рано да се правят заключения, тъй като технологията се развива бързо и наборът от данни за случаите не е представителен. Изглежда обаче, че чатботът и интелигентните асистенти, както и прогнозният анализ са най-често използваните видове ИИ в публичния сектор.

В проучването се заключава, че „правителствата в целия ЕС проучват потенциала на използването на ИИ за подобряване на разработването и оценката на политиките, като същевременно реорганизират вътрешното управление на публичните администрации на всички равнища. Действително, когато се използва по отговорен начин, комбинирането на нови, големи източници на данни с модерни алгоритми за машинно самообучение би могло радикално да подобри методите на работа на публичния сектор, като по този начин проправи пътя за проактивни модели за предоставяне на обществени услуги и облекчи организациите с ограничени ресурси от ежедневни и повтарящи се задачи".

Освен това авторите подчертават, че: „Има големи очаквания от използването на ИИ в управлението, но от настоящото проучване става ясно, че положителното въздействие далеч не е ясно и не следва да се приема за даденост.“

* 1. Рискове и мерки за смекчаването им; ползи и мерки за подпомагане

Както е описано по-горе, инструментите от ИИ се използват все по-често от публичния сектор. Голяма част от дебата е съсредоточена върху използването на алгоритмични или автоматизирани системи за вземане на решения (ADM).

Използването на ИИ от публичния сектор е в началото. Той обещава да осигури по-голяма ефикасност, ефективност, както и дългосрочна устойчивост и по-голяма отзивчивост към нуждите на гражданите. Важно е обаче още от самото начало да се разгледат потенциалните рискове от използването на ИИ и да се въведат подходящи мерки за тяхното смекчаване.

*Използване на ИИ в публичната администрация и 12-те принципа на добро демократично управление*

Основни фактори и смекчаващи мерки

Правно основание за използването на ИИ

Различни нива на автоматизация в зависимост от вида на решението

Въведена система за отчетност

Задължение за мотивиране на решението

Насоки по отношение на обществените поръчки

Насоки по отношение на етичните принципи за използването на ИИ

Право на обжалване

Текущо обучение на държавната служба

|  |  |
| --- | --- |
| Потенциални рискове | Потенциални ползи |
| Дискриминация/предубежденияЛипса на прозрачност; различни въпроси, възникващи по отношение на откритостта и отчетността | Ефикасност, ефективност, отзивчивост, дългосрочна устойчивост |

*Ефект на черната кутия*

Едно от основните опасения във връзка с използването на ADM е т.нар. ефект на черната кутия. Системите ADM често разчитат на алгоритми. Алгоритъмът преминава през данните и дава резултат. Понякога обаче нито програмистите, нито държавните служители могат да обяснят как или защо алгоритъмът е довел до този конкретен резултат. Обосновката и вземането на решения се случват в черна кутия.

Ефектът на черната кутия очевидно контрастира с установените публични стандарти като прозрачност, обяснимост и отчетност. Освен това алгоритмите често се разработват от частни дружества и се обявяват за търговска тайна, поради което не подлежат на публичен контрол или партньорска проверка. Липсата на информация за функционирането на тези системи затруднява коригирането на дизайна и установяването на отчетност.

Вземането на решения от публичните органи се извършва въз основа на анализ на данни. Обяснимостта на алгоритъма се състои в това да може да обясни резултата от алгоритъма на ясен и разбираем език. Техническата прозрачност може да допринесе за обяснимостта до известна степен, но има своите ограничения при работа с много сложни алгоритми. Публичните органи, които използват алгоритмично вземане на решения със специфични последици за отделните лица, трябва да могат да обяснят както процедурите, следвани от алгоритъма, така и взетите конкретни решения. Това означава, че като отправна точка правителствените организации по принцип не следва да използват алгоритми, които са твърде сложни за обяснение.

Освен това гражданите трябва да имат право на обяснение на взетото за тях решение, както и право на обжалване.

В своята публикация „Разкриване на изкуствения интелект: 10 стъпки за защита на правата на човека"[[57]](#footnote-57), комисарят по правата на човека на Съвета на Европа разглежда въпроса за смислените средства за правна защита. „Държавите-членки трябва да гарантират, че физическите лица имат достъп до информация, с която разполагат ответник или трета страна, която е от значение за обосноваване на твърдението им, че са жертва на нарушение на правата на човека, причинено от система с ИИ, включително, когато е уместно, данни за обучение и изпитване, информация за начина, по който системата с ИИ е била използвана, съдържателна и разбираема информация за това как системата с ИИ е достигнала препоръка, решение или прогноза, както и подробности за начина, по който резултатите от системата с ИИ са били тълкувани и е въздействано върху тях.“

*Предубеждения, равенство между половете, дискриминация, расизъм*

Неотдавнашни случаи и проучвания показаха, че наборите от данни, използвани за алгоритмите за обучение, често са предубедени. Когато по този начин алгоритмите се използват от публичните органи в подкрепа на техните процеси на вземане на решения, съществува риск те да имат дискриминационно въздействие и допълнително да затвърдят съществуващите неравенства.

В редица проучвания се посочват рисковете, които изкуственият интелект и автоматизираните системи за вземане на решения могат да представляват за равенството и недискриминацията при предоставянето на услуги от публичния и частния сектор. Примери за дискриминация или предубеденост са документирани в софтуера за разпознаване на лица, системи за наемане на работа, кредитни оценки и оценки на социалните обезщетения. Особен повод за безпокойство е рискът технологиите да запазят сексизма и стереотипите, свързани с пола, поради предубежденията, които са заложени в наборите от данни, и липсата на разнообразие сред инженерите и другите специалисти, работещи в областта на ИИ, сред които мъжете са свръхпредставени. За да се реши този проблем, във всички политики, програми и научни изследвания във връзка с изкуствения интелект следва да бъде включена перспективата за равенство между половете, а в сектора на науката, технологиите, инженерството и математиката (STEM) следва да се насърчава по-голямо разнообразие.

Рисковете от дискриминация обаче надхвърлят основанията за дискриминация, основана на пола. През 2018 г. Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността на Съвета на Европа възложи проучване на тема „Дискриминация, изкуствен интелект и алгоритмично вземане на решения“[[58]](#footnote-58). В проучването се препоръчва органите по въпросите на равенството да играят ключова роля в повишаването на осведомеността, превенцията и обезщетяването. За да могат органите по въпросите на равенството да се възползват от потенциала, ключовите заинтересовани страни и националните регулаторни органи трябва да получат специализирано обучение, тъй като това е технически труден въпрос.

Този подход беше възприет от Агенцията за основните права (FRA) в нейния доклад за 2020 г. „Изграждане на бъдещите права – Изкуствен интелект и основни права“[[59]](#footnote-59). В доклада се отбелязва липсата на разбиране за въздействието на ИИ върху основните права като цяло и липсата на задълбочени оценки на дискриминацията в частност при автоматизираното вземане на решения. В него също така се подчертава значението на повишаването на осведомеността, изграждането на капацитет и обучението на държавните служители, за да се спомогне за смекчаване на потенциалните рискове от използването на ИИ.

Пример за общите последици от използването на ИИ е това, което се случи в Обединеното кралство през 2020 г. През тази година, поради пандемията от Covid-19, правителството на Обединеното кралство отмени изпитите на ниво А, а оценките на студентите бяха оценени с помощта на алгоритъм. Ефектът от алгоритъма е, че почти 40 % от оценките за ниво А, прогнозирани от учителите в Англия, бяха понижени. Това доведе до протести на национално равнище от страна на студенти и други групи. Впоследствие правителството на Обединеното кралство отмени алгоритмичните решения и предостави оценки въз основа на оценката на учителя. Беше установено, че алгоритъмът е включвал погрешни допускания относно данните (както индивидуални, така и групови данни), твърде слабо отчитане на въздействието на алгоритъма като цяло и липса на независим преглед и надзор преди неговото внедряване.[[60]](#footnote-60)

*Нива на автоматизация*

Като се прави паралел със самоуправляващите се автомобили, могат да бъдат разграничени пет нива на автоматизация, когато се използват системи ADM в публичния сектор, а именно: само административен персонал; подпомагана автоматизация; условна автоматизация; висока автоматизация и пълна автоматизация. Както е показано на диаграмата:



* **Всички етапи на процеса се извършват от държавни служители**
* **Цялостният процес се контролира допълнително от държавните служители**
* **Системи за самоконтрол**

• Процесите са напълно автоматизирани

* В изключителни и специални ситуации се прехвърлят към административни служители

**• Процесите са напълно автоматизирани**

* **Служителите не трябва да се намесват**
* **Индивидуалните субпроцеси (или процесни етапи) са автоматизирани**
* **Неизползване на ИТ или**
* **Единствени, прости функции за ИТ поддръжка**
* Много прости ИТ приложения без поддържащи функции

**...прехвърляне на административни процеси**

Източник:[Кръгла маса за изкуствения интелект и бъдещето на демокрацията](https://rm.coe.int/cddg-bu-2019-17e-round-table-on-artificial-intelligence/168098cff7), Съвет на Европа, 2019 г.

Понастоящем агенциите в публичния сектор използват автоматизирано вземане на решения предимно в категорията на подпомаганата или условната автоматизация. В някои случаи цялостните процеси или услуги са автоматизирани.

*Правно основание*

Правните основания за използване на ADM могат да се различават в отделните държави-членки. В много случаи няма конкретно правно основание за използването на ИИ, тъй като законът е изготвен така, че да се прилага и към автоматизираното вземане на решения. Например съгласно германското законодателство автоматизираното вземане на решения може да се използва само когато няма свобода на преценка и когато решението, което трябва да се вземе, е „да“ или „не“. Във всички случаи следва да е възможно да се откаже от участие, да се направи повторна оценка на процеса и да се обясни как е взето решението. В Нидерландия и Белгия принципът на законност изисква правно основание за вземане на решения (с правни последици, когато правата на човека са в сила), независимо дали се използват информационни системи или не.

*Право на обжалване*

С увеличеното използване на системите ADM в публичния сектор гражданите все по-често обжалват решения, които ги засягат, които са взети с помощта на системите ADM. Очаква се през следващите години да се появят още съдебни решения.

В неотдавнашно съдебно решение Окръжният съд на Хага постанови, че системният алгоритъм за индикация на системния риск (SyRI) – правен инструмент, който нидерландското правителство използва за разкриване на измами в области като обезщетения, надбавки и данъци, нарушава член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, а именно правото на зачитане на личния и семейния живот.[[61]](#footnote-61) Съдията е постановил, че колективният интерес за икономическото благосъстояние от предотвратяване на измами е недостатъчен претеглен спрямо социалния интерес на неприкосновеността на личния живот. Освен това съдията е изтъкнал, че липсата на оповестяване на вътрешното функциониране на SyRI прави използването му недостатъчно прозрачно и проверимо.[[62]](#footnote-62)

*Обществени поръчки*

Важен въпрос, който трябва да бъде разгледан в този контекст, е възлагането на обществени поръчки: необходимо е да се въведат ясни гаранции, за да се гарантира, че доставчиците на системи с ИИ, които се използват в публичния сектор, спазват строги изисквания.

Например през юни 2020 г. Службата на Обединеното кралство за ИИ публикува набор от подробни **насоки за обществените поръчки в областта на ИИ**.[[63]](#footnote-63) „Изкуственият интелект е технология, която има потенциала да подобри значително нашите обществени услуги чрез намаляване на разходите, подобряване на качеството и освобождаване на ценно време за персонал на първа линия. Признавайки това, правителството на Обединеното кралство публикува „Рамка за етика на данните“ и „Ръководство за използване на ИИ в публичния сектор“, за да се даде възможност на публичните органи да приемат системи с ИИ по начин, който е от полза за всички в обществото. Тези нови насоки за обществените поръчки ще спомогнат за информирането и оправомощаването на възложителите в публичния сектор, като им помогнат да оценят доставчиците, след което уверено и отговорно да възлагат обществени поръчки за технологии с ИИ в полза на гражданите."

Наред с другото, в насоките за обществените поръчки се подчертава необходимостта при вземането на решения за възлагане на обществени поръчки да се взема предвид **управлението на жизнения цикъл на системите с ИИ** (от проектирането, тестването, развръщането, внедряването до края на жизнения цикъл), по-специално тъй като функционалността и последиците от системите с ИИ могат да проявят само по време на или след развръщането. В насоките също така се подчертава необходимостта обяснимостта и интерпретирането на алгоритмите да се превърнат в критерии за проектиране.

**Примери от практиката**

**Обединеното кралство: Изкуствен интелект и принципи на добро управление**

Обединеното кралство е една от малкото държави-членки, които са оценили използването на ИИ в публичния сектор спрямо принципите на доброто демократично управление. В Обединеното кралство тези принципи са известни като Седемте принципа на обществения живот (принципите на Нолан). Принципите се прилагат за всички изборни или назначаеми публични длъжности на национално и местно равнище, както и за всички лица, назначени да работят в държавната администрация, местното самоуправление, полицията, съдилищата и пробационните служби, неведомствените публични органи (NDPBs), както и в здравеопазването, образованието, социалните услуги и грижи, както и други сектори, предоставящи публични услуги.

Принципите на Nolan са: безкористност, почтеност, обективност, отчетност, откритост, честност и лидерство. Очевидно е, че има припокриване с 12-те принципа на добро демократично управление и следователно констатациите от проучването са показателни.

През февруари 2020 г. Комисията по стандартите в обществения живот на Обединеното кралство публикува доклад „Изкуствен интелект и обществени стандарти“, в който се разглежда как принципите на Нолан могат да бъдат спазвани, когато технологично подпомаганото вземане на решения се разпространи по-широко в публичния сектор.

В доклада авторите отбелязват:

"Изкуственият интелект има потенциала да революционизира предоставянето на публични услуги, като създава възможност за по-иновативно и ефективно предоставяне на публични услуги. По-специално машинното самообучение ще преобрази начина, по който се вземат решенията в най-различни области, като полицейска дейност, здравеопазването, благосъстоянието, транспорта, социални грижи и образованието. При този преглед беше установено, че принципите на Нолан са стабилни, уместни и не се нуждаят от преформулиране за ИИ. Комисията изслуша, че това са принципи на доброто управление, които са издържали и продължават да издържат проверката на времето. Всички седем принципа ще останат актуални и валидни, тъй като ИИ все повече се използва за предоставяне на публични услуги. Ако се прилага правилно, ИИ предлага възможност за подобряване на публичните стандарти в някои области. ИИ обаче представлява предизвикателство за три принципа от Нолан, по-специално: откритост, отчетност и обективност."



**Португалия: SIGMA, португалският чатбот, базиран на ИИ, за предоставяне на услуги**

Sigma е виртуален асистент, базиран на ИИ, достъпен на португалския единен цифров портал за публични услуги, еПортугалия, който позволява бързо изясняване на съмнения и подпомагащ навигацията през повече от 1000 услуги, достъпни на уебсайта. С помощта на SIGMA потребителите на еПортугалия могат да извършват трансакционни услуги, като например промяна на адреса на картата за граждани (национална лична карта) или да поискат контакт с една от наличните линии за помощ на гражданите и предприемачите.

Чатботът представлява важен източник на обучение при използването на инструменти на ИИ в подкрепа на отношенията между гражданите и публичните служби, чиито знания могат да се използват за подобряване на други решения и опит в публичния сектор.

**4. Цифрова трансформация за укрепване на доброто управление на местно и регионално равнище**

1. **Интелигентни градове и региони**

Според ООН 60 % от световното население се очаква да живее в градове или метрополни области през 2030 г.[[64]](#footnote-64) Градските власти са изправени пред огромни предизвикателства при предоставянето на услуги за справяне с проблеми, като замърсяването, транспортните задръствания и престъпността. Технологиите, по-специално основаните на данни цифрови технологии, могат да играят роля за справяне с тези предизвикателства. Защитниците на интелигентния град обещават, че технологията ще направи градовете по-устойчиви, справедливи и ефективни.

От 2009 г. насам Конгресът на местните и регионалните власти на Съвета на Европа разглежда въпроси, свързани с интелигентните градове, и за тази цел публикува няколко резолюции. Освен това една от приоритетните области за Конгреса през периода 2017—2020 г. е подобряването на градския живот. В работата си по концепциите за интелигентни градове Конгресът *„препоръчва действия за улесняване на прилагането на концепциите за интелигентен град, които също така защитават и насърчават социалното и гражданското приобщаване.* Тези препоръки ще подчертаят необходимостта от: укрепване на правата на човека, социалната справедливост и равенството, като се гарантира, че интелигентните градове са градове за всички.”[[65]](#footnote-65)

**Конгрес на местните и регионалните власти на Съвета на Европа и интелигентни градове**

Резолюция 435 (2018) на Конгреса и Препоръка 424 (2018): Прозрачност и открито управление

Резолюция 417 (2017) на Конгреса и Препоръка 398 (2017): Отворени данни за по-добри публични услуги

Резолюция на Конгреса 394 (2015) Електронни медии: промяна на ситуацията за местните и регионалните политици

Резолюция на Конгреса 290 (2009) Електронна демокрация: възможности и рискове за местните власти

*Интелигентни концепции*

Не съществува международно прието определение за интелигентен град. Понятието е неясно и двусмислено и се използва по различни начини. За целите на настоящото проучване интелигентният град може да се разбира, в общи линии, като подход към градското планиране и предоставянето на услуги, при който инфраструктурата и услугите са взаимосвързани, като се използват цифрови и телекомуникационни технологии (ИКТ). Досега са разработени решения за интелигентни градове в контекста на енергоснабдяването (интелигентни мрежи), градския транспорт (контрол на трафика), ефективни системи за осветление и отопление на сградите, установяване на нивата на замърсяване и подобряване на общественото здраве.

*Интелигентните градове и региони като процес с участието на множество заинтересовани страни*

Прилагането на решения за интелигентни градове е процес с участието на множество заинтересовани страни. Това изисква сътрудничеството на различни агенции от публичния сектор с частни или търговски дружества и „хората/жителите на градовете“.

Измерението на множество заинтересовани страни е предизвикателство за традиционните начини за предоставяне на услуги и създаване на политики. Това има последици за моделите на управление. Това измерение призовава за организационни и институционални промени с цел преодоляване на изолацията в рамките на публичната администрация, както и за механизми, позволяващи споделянето на данни въз основа на ясни и прозрачни правила. Освен това, за да бъдат ефективни при разработването и прилагането на концепции за интелигентен град, екипите трябва да бъдат разнообразни и мултидисциплинарни. Освен това подкрепата за интелигентни градски решения и административни услуги от страна на централното правителство и сътрудничеството с централното правителство също могат да бъдат ефективни начини за осигуряване на въздействие.

Проектите за интелигентни градове често се реализират от **публично-частни партньорства.** Публичните органи са задължени да спазват стандартите за добро управление и трябва да полагат допълнителни грижи, когато включват частни или търговски дружества в проектирането, разработването и внедряването на основани на данни приложения с ИИ. Процедурите за възлагане на обществени поръчки трябва да бъдат открити, прозрачни и справедливи. Освен това отчетността, отговорностите и отговорността за продукта трябва да бъдат ясно определени от самото начало. Частните дружества трябва да спазват високите стандарти на публичния сектор.

Гражданското участие е от решаващо значение, тъй като решенията за интелигентни градове са предназначени да бъдат за хората. При стартирането на проекти за интелигентни градове градските власти следва да привлекат жителите от самото начало. Това насърчава доверието и избягва съпротивата от страна на жителите.

И накрая, проектите за интелигентни градове могат да променят отношенията между публичния сектор и гражданите. Ако публичните органи предоставят данни в портали за отворени данни, гражданите също могат да разработват приложения. По този начин жителите на градовете се превръщат в иноватори на услуги и вече не са просто пасивни потребители на услуги.

Много приложения за интелигентни градове разчитат на събирането на данни и автоматизацията, напр. за управлението на местата за паркиране. Някои градове въведоха **публични регистри** и сега публикуват информация за автоматизираното вземане на решения и технологиите, основаващи се на ИИ, използвани от общината. Например регистърът с ИИ в Хелзинки[[66]](#footnote-66) е част от системите за изкуствен интелект, използвани от град Хелзинки. Чрез регистъра гражданите могат да се запознаят с общ преглед на системите за изкуствен интелект на града или да ги разгледат по-подробно. Гражданите могат също така да дават обратна връзка и по този начин да участват в изграждането на ориентиран към човека ИИ в Хелзинки. Амстердам също публикува публичен регистър.[[67]](#footnote-67) От уебсайта потребителите могат да научат къде в момента град Амстердам използва алгоритмични системи за предоставяне на услуги. Гражданите могат да дават обратна връзка и по този начин да участват в изграждането на ориентирани към човека алгоритми в Амстердам.

Градовете са сложни екосистеми. Разбирането им единствено през призмата на технологиите и ефективността пренебрегва основните социални, икономически, екологични и политически проблеми, с които се сблъскват градовете. Технологията сама по себе си не може да осигури решение на замърсяването, задръстванията или престъпността. Освен това цифровите технологии, основани на данни, не се предлагат безплатно. Сами по себе си те са ресурсоемки и натоварени със стойност. Независимо от това, основаните на данни технологии със сигурност са част от решението и имат потенциал да подобрят условията на живот.

Много често концепциите за интелигентни градове се прилагат извън рамките на конкретни общини, в цели **региони**. Тези стратегии имат за цел да се използва технологичното развитие, за да се увеличи сближаването с даден регион, да се изравни достъпът до услуги и възможности и да се преодолее пропастта между градските центрове и селските райони.

**Финландия**

**Цифровизация и използване на ИИ в град Хелзинки**

*Проактивен, не само реагиращ – Хелзинки иска да бъде най-функционалният град в света*

Преди всичко функционалност означава удобно ежедневие. Като използва пълноценно потенциала на цифровизацията, градът може да улесни ежедневието както за своите клиенти – жители, посетители, предприятия, общности, така и за своите служители и лицата, отговорни за вземането на решения.

Хелзинки стартира амбициозна програма за цифровизация, която ще спомогне за подобряване на неговите услуги и операции по много начини. Промените обхващат новите технологии, но също и културата на развитие, организацията, управлението и уменията на персонала. Хелзинки иска да стане по-ориентиран към клиентите и по-гъвкав в своите операции и да използва данните за по-добри услуги и вземане на решения.

Пример 1: Градът предлага подходящо предучилищно образование за децата, което означава, че родителите вече не трябва да кандидатстват за място.

Пример 2: Въз основа на здравна информация градът идентифицира лицата, изложени на риск, кани ги за лекарски преглед и им помага да поемат отговорност за своето здраве.

Пример 3: При бюджетирането, основано на участието, жителите предлагат идеи и избират планове, които да бъдат изпълнени от града.

Пример 4: Градоустройството и планирането на движението, както и строителните решения, могат да бъдат визуализирани и тествани, като се използва виртуален модел на града.

Пример 5: Бързите служби за домашни грижи могат да бъдат заменени с нови виртуални услуги за дистанционни грижи.Повече информация е достъпна на адрес:<https://digi.hel.fi/english/>

**Куроб – Общински роботи, град Дживаскила & мрежа**

Целта на проекта е да се изгради ефективен мрежовиден оперативен модел за насърчаване на цифровизацията на общините и реформиране на работната култура, оперативните методи и процеси на участващите общини чрез използване на софтуерна роботика.

Важно е да се определят процесите, подходящи за роботиката в различните сектори, както и да се използват обширни мрежи за постигане на резултати, опит и най-добри практики отвъд общинските граници. Проектът въвежда обучени общински надзорници в софтуерната роботика и използването на изкуствен интелект в тяхната работа в подкрепа на управлението на цифровите промени в общинския сектор и насърчаване на цифровизацията и автоматизацията на информацията. Един конкретен проект за роботизация на община се изпълнява в конкретно идентифицирани сектори, за да се тестват конкретните ползи от роботиката. Проектът подобрява управлението на общинската информация чрез подобряване на качеството на данните, които са в основата на управлението на информацията, и понижава прага за общините за използване на автоматизирани процеси.

Други засегнати общини: Асиккала, Холлола, Хямеенлина, Джанаккала, Коккола, Нокиа, Пирккала, Риихимаки, Уураинен, Йложарви

**Град във вашия джоб, град Хямеенлина**

Целта на мобилното приложение „Град във вашия джоб“ (“City in your Pocket”) е да се подновят оперативните методи и ориентацията към клиентите, както и да се реализира икономия на разходи. Проектът има за цел да разработи общи решения, разработени чрез използване в по-голяма степен на ориентирани към потребителите процеси на предоставяне на услуги и евентуално използване на нови технологии като софтуерна роботика, изкуствен интелект и автоматизация на процесите в публичния сектор.

Проектът „Градът във вашия джоб“ е съсредоточен върху следното съдържание:

* Актуализиране и обновяване на техническото изпълнение (включително съвместимост с iOS), обща технология, която може да се използва от няколко общини или градове (Хямеенлина в джобната надстройка на „Град във вашия джоб“ и производството на първата версия на град Сало)
* Включване на функции от интерес и добавена стойност за гражданите, както и за други заинтересовани страни (идентификация на заинтересованите страни) в новата версия, която ще бъде създадена, и която може да бъде адаптирана за всеки град по отношение на функции и визуален външен вид за лична употреба
* Ангажиране на други общини и градове в използването и разработването на приложението – с цел създаване на едно приложение, което да бъде достъпно във всички общини
* Създаване на мрежа и увеличаване на нови потребителски общности, включващи възможно бизнес сътрудничество в областта на развитието и поддръжката.

**Чатбот в здравния център**

Чатботът предоставя съвети, свързани със здравето и болестите, лесно и без да се чака на опашка. Той насочва потребителите към правилните цифрови здравни услуги и дава съвети по въпроси, свързани със стоматологията, психичното здраве, злоупотребата със субстанции и социалните услуги. Услугата отговаря на най-често задаваните въпроси и насочва потребителите към източниците на надеждна информация въз основа на техните нужди. Чатботът е интегриран с други цифрови услуги на здравните центрове и по този начин може да ориентира клиентите, например към цифровите услуги на града, Omaolo, Omakanta или чат за социално консултиране. Услугата позволява също така анонимно и сигурно извършване на определени транзакции в денонощието. Всички здравни центрове използват услугата в Хелзинки и тя покрива всички услуги на здравните центрове.

Клиничните насоки на услугата се основават на националните практики за лечение, основано на доказателства, на настоящите насоки за грижи и на критериите за оценка на спешната медицинска помощ. Услугата използва ИИ, базиран на обработката на естествен език, за да анализира търсенията, въведени от клиента, и да идентифицира желаната нужда от услуга, както и да намери съответните инструкции.

**Обединено кралство**

**Съвет на Уейкфийлд, Западен Йоркшир — дупки**

Една от основните причини, поради които клиентите са се свързали със съвета на Уейкфийлд чрез всички канали за връзка, са свързани с въпроси относно магистралите, планирането и транспорта. По-конкретно, в службата по автомагистралите на съвета на Уейкфийлд е имало голям брой оплаквания от типа „първи етап“, свързани с докладването и актуализирането на състоянието на обслужване на дефекти от първа категория – дупки.

Проектът имаше за цел да осигури напълно интегрирана и автоматизирана система, свързваща исканията на клиенти чрез уебсайта на съвета на Уейкфийлд с бек офиса. Това трябваше да бъде подкрепено чрез използването на технологии и преработване на бизнес процесите.

Проектът даде възможност на Съвета да стане по-ефикасен и ефективен. Жалбите във връзка с липсата на комуникация във връзка с докладите за дупки и исканията за услуги са намалели със 70 % след приключването на началните етапи на проекта.

**Съвет на графство Глостършир, Югозападна Англия – достъп до информация чрез онлайн архиви**

Екипът по архивите на Съвета на графство Глостършир е предоставил онлайн системи за регистрация и поръчки на документи, които предоставят на своите 10 000 потребители годишно, по всяко време достъп до каталога от 800 000 броя, което е довело до очаквани 45734 британски лири годишни икономии на ефективност по време на работа.

Клиентите вече могат да се запознаят с пълния каталог онлайн, по време и на място по свой избор, вместо да бъдат ограничени до физически посещения в рамките на работното време. Тъй като колекциите са на разположение за търсене 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата, те вече са по-достъпни за по-широк кръг хора във време, което им е удобно. Google Analytics предполага, че 47 % от потребителите имат достъп до уебсайта на онлайн каталога между 17:00 и 21:00 часа и че използването през почивните дни (особено неделя) е често срещано явление.

Непотвърдени данни също така показват, че потребителите осъзнават по-добре богатството на съдържанието в архивите – когато използват термини за търсене, резултатите, които се връщат, често отварят нови линии за изследване.

**Градски съвет на Съндърланд, Североизточна Англия – Цифрова трансформация в областта на услугите, свързани с отпадъците**

В началото на 2017 г. Съветът получи стотици телефонни обаждания за докладване на пропуснати събирания на отпадъци – средно около 600 на месец. В трудните финансови времена съветът видя възможност както за подобряване на услугата, така и за реализиране на икономии чрез намаляване на необходимостта от коригиране на предишни неуспехи и насърчаване на преминаването на канала за докладване от телефона към интернет. Цифровата трансформация на услугите, свързани с отпадъците, в рамките на Съндърланд доведе до значителна промяна в цифровите канали и поведението на потребителите – от едва 14 % от транзакции онлайн през финансовата 2016—2017 година на 55 % през 2018 г. Това намали със 7 000 докладите за пропуснато събиране на отпадъци и е предостави икономии в размер на 136 364 британски лири.

**Съвет на Северен Ланаркшър, Шотландия – Проект за свързаност на защитено жилище**

Съветът на Северен Ланаркшър подобри цифровото приобщаване, като осигури центрове за информационни технологии във всеки от жилищните комплекси, които са специално предназначени да подпомагат по-възрастните хора да живеят самостоятелно. По този проект се инсталира Wi-fi в такива жилищни комплекси, за да се гарантира, че наемателите и другите възрастни хора от по-широката общност, които са участвали в социални дейности в общите ареали, имат достъп до набор от ползи и възможности, които цифровото приобщаване би могло да предостави. Това също така подобри отношенията между поколенията между младите хора и по-възрастните хора в общността.

**Градски съвет на Абърдийн, Шотландия – подкрепа за млади хора с опит в областта на социалните грижи**

Новаторското приложение, пуснато от Градския съвет на Абърдийн миналата година, придоби още по-голямо значение в настоящата пандемична изолация. Приложението означава, че младите хора могат да поддържат контакт с работещите в социалната сфера, които ги подпомагат и техните семейства. От март 2019 г. насам приложението „Mind Of My Own“ помага на тези млади хора да изразят мнението си и да вземат решения за живота си, като казват как чувстват, от каква подкрепа се нуждаят и да информират на техните полагащи грижи работници за нещата, които са важни за тях.

Екипът на Съвета за интегрирани услуги за деца и семейства отчита, че настоящата безпрецедентна ситуация и социалната изолация до която води това биха могли да представляват предизвикателство за много млади хора, които може да намират за трудна липсата на контакт лице в лице. С използването на приложението „Mind Of My own“ потребителите могат да помогнат за преодоляване на чувството на безпокойство, изолация или самота, като изпратят на своя служител изявление, което ще бъде получено по електронната поща, за да им се съобщи как се чувства потребителят и да се даде възможност на лицето да се чувства свързано и дигитално близо до тях в този момент.

Общински съвет **Блаену Гуент, Уелс – използване на данни за насочване на помощта**

Като част от отговора на Окръжния съвет на Блаену Гуент в подкрепа на най-уязвимите лица по време на пандемията от COVID-19, виртуални екипи за реагиране на местно равнище очертаха местните активи и подкрепа, за да се даде възможност на общността да се подпомага сама. Съветът също така събра данни, за да идентифицира онези, които може да се нуждаят от по-голяма подкрепа, като например включените в списъците за подкрепа. Съветниците имаха жизненоважен принос за събирането на тези данни, като се имат предвид техните местни познания за жителите в техния район. Съветът успя да свърже доброволци с отделни лица, за да им предостави необходимата подкрепа. Освен това им помогна да разберат по-добре житейския опит на местните обитатели, някои от които споделиха как са приветствали взаимодействието по този начин.

**Съвет на Бат и Североизточен Съмърсет, Югозападна Англия – помощни технологии в дома**

При средни разходи за домашни грижи, които обикновено са 700 британски лири седмично, съветът искаше да намали броя на възрастните, които влизат в домашната грижа, като използва помощна технология, за да помогне на хората да живеят самостоятелно у дома. Съветът включи редица помощни технологични приложения и устройства във всички аспекти на препращането, оценката и грижите на своите услуги за възстановяване и рехабилитация, за да помогне на хората да живеят добре и независимо в собствените си домове.

В партньорство с бизнеса и националния представителен орган за услуги за грижи, основаващи се на технологии, проектът допълва стратегиите на сектора на здравеопазването, а данните за използването ще спомогнат за разработването на централен хъб за информация за благосъстоянието. Включването на цифровите технологии в предложенията на съвета за полагане на грижи ще доведе до малко намаляване на достъпа до медико-социални грижи с настаняване и неселективен прием, което на свой ред ще доведе до икономии в разходите за предоставяне на подкрепа на потребителите на услуги.

**Лондонският квартал Хакни – Предсказуемост в областта на семейните услуги**

Лондонският квартал Хакни поиска да управлява търсенето на своите услуги за деца в риск, като идентифицира семействата, изложени на риск, с оглед да се намеси на по-ранен етап. Кварталът е изпробвал пилотно и вече има прогнозен модел, който анализира различни източници на данни, включително училищни и здравни досиета, за да се оценят оценките на риска на семействата. С 80 % точност се идентифицира и се предупреждават социалните работници за онези, които се нуждаят от допълнителна подкрепа. Това включва платформа за обмен на информация и сигурна система за предупреждение, която изпраща ескалиращи оценки на риска на екипите за социална работа в подкрепа на тяхната професионална преценка.

Използването на този модел е помогнало на съвета да постигне икономии чрез повишаване на ефективността на услугите за деца. Очаква се също така ранните и ефективни интервенции, предоставени в резултат на използването на този модел, да намалят бъдещите разходи.

Част IV – ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА БЪДЕЩИ ДЕЙНОСТИ

Цифровата трансформация, демокрацията и доброто управление имат основна обща черта: това са **динамични процеси**. Те се развиват с течение на времето, почти с постоянно темпо и се влияят от голям брой вътрешни и външни фактори. Тези процеси са тясно свързани помежду си и оказват безпрецедентно въздействие върху настоящето, което често се нарича и „цифрова/дигитална ера“.

Цифровата трансформация засяга всички равнища на публичната сфера – отделни индивиди, техни сдружения, публични институции и демокрацията като цяло. Тя предлага възможности за укрепване на демокрацията и за прилагане на **12-те принципа на добро демократично управление**. Ако обаче тези принципи не са адекватно рамкирани, цифровата трансформация може да подкопае прилагането им.

Цифровизацията на публичния сектор претърпя бързо ускоряване в контекста на пандемията от Covid-19. В такива трудни времена способността за „цифровизиране“ допринесе значително за **устойчивостта** на публичните действия, като гарантира, че демократичните институции могат да продължат да работят и да предоставят публични услуги. Успоредно с това обаче цифровизацията излага демокрацията и публичната администрация на нови **слабости** в ръцете на враждебни или противоречиво действащи частни и публични участници.

За да се използва потенциалът на цифровата трансформация за укрепване на демокрацията, правителствата ще трябва да проявяват постоянна бдителност за идентифициране и справяне с възникващите рискове. Те трябва също така да се подготвят за културна промяна: ще бъдат необходими гъвкавост, самооценка, непрекъснато обучение, умения в областта на информационните технологии, за да се даде възможност на държавните служители да използват технологиите и да се предотвратят негативни последици.

Що се отнася до евентуалната **бъдеща работа** в тази област, **ЕКДУ** следва да продължи да следи и да допринася за работата на CAHAI и да бъде подготвен да допълни работата му с насоки или сборник с добри практики в областта на използването на изкуствения интелект и публичната администрация за укрепване на доброто демократично управление.

ЕКДУ следва също така да разглежда цифровата трансформация като пресечна линия на своята работа по всички въпроси, които разглежда. Той следва да популяризира Наръчника за електронна демокрация, като организира обмен на добри практики между длъжностни лица от различни държави–членки на Съвета на Европа. Като последващо действие във връзка с настоящия доклад, както и с Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите до държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот, ЕКДУ би могъл да работи по въпроси, произтичащи от използването на нови форми на съвещателна демокрация и демокрация на участието, с акцент върху цифровите платформи.

**Центърът за експертиза на доброто управление** вече започна работа по ефективна цифрова трансформация и публикува Инструментариум за дистанционна работа в публичната администрация. Центърът за експертиза следва да укрепи капацитета си да помага на държавите-членки, на всички равнища на управление, да разработват и прилагат ефективни стратегии и планове за действие за цифрова трансформация, а проучване за осъществимост на конкретен набор от инструменти за тази цел, насочен към местното равнище, би било добре дошло.

**ИЗБРАНА БИБЛИОГРАФИЯ**

**Статии, книги и доклади**

AI NOW Institute (2018 г.) [Algorithmic Accountability Policy Toolkit](https://ainowinstitute.org/aap-toolkit.pdf) (Инструментариум на политиката за отчетност на алгоритмите) и [доклад от 2018 г.](https://ainowinstitute.org/aiareport2018.pdf) относно оценките на въздействието на алгоритмите

AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c72dd88-bcda-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en) (Изкуствен интелект в публичните услуги), 2020 г.

Algorithm Watch (2019 г.) [Automating Society – Taking Stock of Automated DecisionMaking in the EU („Автоматизиращо общество – Преглед на автоматизираното вземане на решения в ЕС“)](https://algorithmwatch.org/en/automating-society/)

Algorithm Watch (2020 г.) Automating Society report 2020 (Доклад за автоматизирано общество за 2020 г.), <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/>

Атлас на автоматизацията: Автоматизирано вземане на решения и участие в Германия

<https://atlas.algorithmwatch.org/en>

Уил Бедингфийлд, 19 август 2020 г. Всичко, което се е объркало с алгоритъма с ботуши A-Levels. Погрешни допускания относно данните доведоха до проблеми, засягащи стотици хиляди ученици, <https://www.wired.co.uk/article/alevel-exam-algorithm>

BEUC (2020 г.) [Изкуствен интелект: какво казват потребителите:](https://www.beuc.eu/publications/artificial-intelligence-what-consumers-say-findings-and-policy-recommendations-multi/html) [Констатации и политически препоръки от многонационално проучване на ИИ.](https://www.beuc.eu/publications/artificial-intelligence-what-consumers-say-findings-and-policy-recommendations-multi/html)

Карстен Ман,; ВОО Ян-Петер; Амелунг Нина; Симонс Арно; Рунге Тил; Грабнър Луиза (2014 г.) Оспорване на бъдещето на гражданските дискусионни групи: Критични въпроси за стабилни форми на участие на обществеността

[https://www.ioew.de/publikation/challenging futures of citizen panels critical issues f](https://www.ioew.de/publikation/challenging_futures_of_citizen_panels_critical_issues_for_robust_forms_of_public_participation) [or robust forms of public participation](https://www.ioew.de/publikation/challenging_futures_of_citizen_panels_critical_issues_for_robust_forms_of_public_participation)

Крофърд, Матю Б.(2019 г.) Алгоритмично управление и политическа легитимност, в American Affairs, том III, брой 2

[https://americanaffairsioumal.org/2019/05/algorithmic-governance-and-political-](https://americanaffairsjournal.org/2019/05/algorithmic-governance-and-political-legitimacy/)

[legitimacy/](https://americanaffairsjournal.org/2019/05/algorithmic-governance-and-political-legitimacy/)

Дейвид Лесли (2019 г.) [Разбиране на етиката и безопасността в областта на изкуствения интелект:Ръководство за отговорно проектиране и внедряване на системи с ИИ в публичния сектор](https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2019-06/understanding_artificial_intelligence_ethics_and_safety.pdf) Институт Alan Turing

Дейвис Родри (2019 г.) [Гражданското общество, липсващата връзка, когато навлизаме в Четвъртата индустриална революция на човечеството.](https://www.cafonline.org/about-us/blog-home/giving-thought/the-future-of-doing-good/civil-society-the-missing-link-as-we-enter-humanitys-fourth-industrial-revolution)Януари 2019 г.

Гарсия Диего и Маршал Стефан, 2019 г., Приложения за съвети за гласуване, Oxford Research Encyclopedias

Бен Грийн (2019 г.) Достатъчно интелигентният град. Поставяне на технологиите на мястото за възстановяване на нашето градско бъдеще. MIT Press.

Helbing Dirk, Frey Bruno S., Gigerenzer Gerd, Hafen Ernst, Hagner Michael, Hofstetter Yvonne, van den Hoven Jeroen, Zicari Roberto V., Zwitter Andrei, [Ще оцелее ли демокрацията с големите данни и изкуствения интелект?](https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/)Февруари 2017 г. в Scientific American.

Хенли Йон и Боот Робърт, 5 февруари 2020 г., Система за наблюдение на благосъстоянието нарушава правата на човека, правила на нидерландския съд. Правителството заяви, че ще спре използването на ИИ за откриване на измами при вземането на решения от страна на активисти за защита на неприкосновеността на личния живот.

[https://www.theguardian.com/technologv/2020/feb/05/welfare-surveillance-svstem-](https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules)

[violates-human-rights-dutch-court-rules](https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules)

Hochtl Johann, Parycek Peter & Schollhammer Ralph (2016 г.) [Големи данни в цикъла на политиката:](https://www.tandfonline.com/author/Parycek%2C%2BPeter) [Вземане на политически решения в ерата на цифровите технологии.](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10919392.2015.1125187)[Journal of Orizational Computing and Electronic Commerce (Бюлетин за организационните компютри и електронната търговия).](https://www.tandfonline.com/toc/hoce20/current)Том 26

Hochtl Johann, Parycek Peter & Schollhammer Ralph, [Големи данни в цикъла на политиката:](https://www.tandfonline.com/author/Sch%C3%B6llhammer%2C%2BRalph)[Вземане на политически решения в ерата на цифровите технологии.](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10919392.2015.1125187)[Journal of Orizational Computing and Electronic Commerce (Бюлетин за организационните компютри и електронната търговия).](https://www.tandfonline.com/toc/hoce20/current) [Том 26. 2016 - Брой 1-2](https://www.tandfonline.com/toc/hoce20/26/1-2)

Международна IDEA (2020 г.) Глобално състояние на демокрацията 2019: Обръщане на внимание към ИИ. Възстановяване на обещанието
 [https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracv-](https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019) [2019](https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019)

Катценбах. C. и Улбрихт. Л. (2019 г.). Управление на алгоритмите. Преглед на политиката в областта на интернет. 8(4). [https://doi.oro/10.14763/2019.4.1424](https://doi.org/10.14763/2019.4.1424)

Ханс Кундани (2018 г.) [„Цифрова демокрация и криза на либералната демокрация“](https://demtech.chathamhouse.org/digital-technology-and-the-crisis-of-liberal-democracy/)

Kundnani Hans (2020 г.) The Future of Democracy in Europe: Технология и развитие на представителството. Chatham House

Kuziemski Maciej. Misuraca Gianluca. (2020) Управление на ИИ в публичния сектор: Три талиба от границите на автоматизираното вземане на решения в демократична среда. Политика в областта на телекомуникациите. Том 44. Брой 6. [https://doi.orQ/10.1016/i.telpol.2020.101976](https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976)

Мергел. Инес и др. (2018 г.) Гъвкаво управление: Систематичен преглед на литературата и бъдещи изследвания. Правителствена информация на тримесечие 35(2):291—298

[https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X183021077v ia%3Dihu](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18302107?via=ihub) [b](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18302107?via=ihub)

[Parycek Peter.Относно изкуствения интелект, дистопия и цифровото бъдеще на демокрацията](http://www.democraticaudit.com/2015/06/22/interview-peter-parycek-on-artificial-intelligence-dystopia-and-democracys-digital-future/) (интервю). 2015

Перейра. Габриела и др. (2020 г.). Премахване на съществуващата мъгла чрез концепцията за интелигентен устойчив град: подчертаване на значението на управлението.

[https://www.researchQate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.orQ%2F 10.1145%2F34285](https://www.researchgate.net/deref/http%3A//dx.doi.org/10.1145/3428502.3428595) [02.3428595](https://www.researchgate.net/deref/http%3A//dx.doi.org/10.1145/3428502.3428595)

Андре Петерам. Паскуарели Уолтър и Стърлинг Ричард (2019 г.) Следващото поколение инструменти за борба с корупцията: Големи информационни масиви. Отворени данни и изкуствен интелект. Oxford Insights. <https://www.oxfordinsights.com/ai-for-anti-corruption>

Рейш Ж.. Санто П.Е. Мелао Н. (2019 г.) Изкуственият интелект в държавните служби: Систематичен литературен преглед. В: Роча А.. АДЕЛИ Х... Рейш Л. Costanzo S. (eds) New Knowledge in Information Systems and Technologies (Нови знания в информационните системи и технологии). WorldCIST'19 2019 г. Напредък в областта на интелигентните системи и компютърните технологии, том 930. Springer. Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16181-1 23](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16181-1_23)

Пауло Саважет и др. (2018 г.) Овластяване на политическото участие чрез изкуствен интелект. Наука и публична политика. <https://academic.oup.com/spp/article/46/3/369/5161215>

Избирателна комисия (2019 г.) Общи парламентарни избори на Обединеното кралство 2019 г.. [https^/www.electoralcommission.ora.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-](https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-2019-uk-parliamentary-general-election) [referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-](https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-2019-uk-parliamentary-general-election) [2019-uk-parliamentary-general-election](https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-2019-uk-parliamentary-general-election)

Торстен Тил (2020 г.) Демокрацията в цифровото съзвездие, В: Ришер, Гизела Розенцвайг, Беате Майне, Анна (Ред.): Въведение в политическата теория: Основи - Методи - Дебати, Колхамер, Щутгарт, стр. 331—349.

Thwaite Alice (2019 г.) [Literature review on elections, political campaign and democracy (Преглед на литературата относно изборите, политическите кампании и демокрацията).](https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/OxTEC-Literature-Review-Alice-Thwaite-Report-25-09-19.pdf) Oxford Commission on Elections and Technology (Оксфордска комисия по избори и технологии)

Служба на комисаря по информацията на Обединеното кралство (2020 г.) Одит на спазването на изискванията за защита на данните от страна на политическите партии в Обединеното кралство [https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-](https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/) [blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/](https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/)

Комисията по стандартите в обществения живот на Обединеното кралство публикува доклад „Изкуствен интелект и обществени стандарти“

[https://assets.publishing.service.gov.uk/govern ment/uploads/svstem/uploads/attachme](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF) [nt data/file/868284/Web Version AI and Public Standards.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF)

Комисия по стандартите в обществения живот, изкуствения интелект и публичните стандарти на Обединеното кралство (2020 г.)

[https://assets.publishing.service.gov.uk/govern ment/uploads/svstem/uploads/attachme](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF) [nt data/file/868284/Web Version AI and Public Standards.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF)

Вилхелм Робърт и Руланд Зигфрид (2018 г.) Управлението на интелигентните градове: Систематичен преглед на литературата, Градове, том 81, стр. 1—23

Zuiderveen Borgesius Frederik J. и др, (2018 г.), Онлайн политическо микротаргетиране: Обещания и заплахи за демокрацията, Utrecht Law Review, 14(1), стр. 82—96.

DOI: [http://doi.ora/10.18352/ulr.420](http://doi.org/10.18352/ulr.420)

**Европейска комисия**

Експертна група на високо равнище по въпросите на ИИ (AI HLEG) (2019 г.) [Етични насоки за надежден ИИ](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419) стратегия на ЕС: Европа е цифрова за цифровата ера (2019 г.)

[https://ec■europa■eu/info/strateav/priorities-2019-2024/europe-fit-diaital-aae en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en)

Бяла книга на ЕС за ИИ (2019 г.) [https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artific ial-](https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en) [intelligence-european-approach-excellence-and-trust en](https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en) Законодателен пакет за цифровите услуги (2020 г.) [https://ec.europa.eu/digital-single-](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package) [market/en/digital-services-act-package](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package)

Законодателен пакет за цифровия пазар (2020 г.) [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package) [services-act-package](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package)

**Европейски парламент**

Проучване на ЕП: Разбиране на алгоритмичното вземане на решения: Възможности и предизвикателства [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS STU(2019)6](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU%282019%29624261_EN.pdf)

1. [EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU%282019%29624261_EN.pdf)

Рамка за управление за алгоритмична отчетност и прозрачност, проучване на ЕП, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS STU(2019)6](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS_STU%282019%29624262_EN.pdf)

1. [EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS_STU%282019%29624262_EN.pdf)

Служба на ЕП за парламентарни изследвания, [Изкуствен интелект, защита на данните и избори](https://epthinktank.eu/2019/05/21/artificial-intelligence-data-protection-and-elections/), 2019 г.

**Европейска агенция за основните права**

Агенция на Европейския съюз за основните права (2020 г.), „Гарантиране на бъдещите права – Изкуствен интелект и основни права“

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>

Агенция на Европейския съюз за основните права (2019 г.) „Качество на данните и изкуствен интелект – смекчаване на предубежденията и грешките с цел защита на основните права“ [https://fra.europa.eu/en/publication/2019/data-quality-and-artificial-intelligence-](https://fra.europa.eu/en/publication/2019/data-quality-and-artificial-intelligence-mitigating-bias-and-error-protect) [mitigating-bias-and-error-protect](https://fra.europa.eu/en/publication/2019/data-quality-and-artificial-intelligence-mitigating-bias-and-error-protect)

Агенция на Европейския съюз за основните права (2019 г.) Технология за разпознаване на лица: съображения, свързани с основните права, в контекста на правоприлагането [https://fra.europa.eu/en/publication/2019/facial-recognition-technology-fundamental-](https://fra.europa.eu/en/publication/2019/facial-recognition-technology-fundamental-rights-considerations-context-law) [rights-considerations-context-law](https://fra.europa.eu/en/publication/2019/facial-recognition-technology-fundamental-rights-considerations-context-law)

Агенция на Европейския съюз за основните права (2018 г.) #BigData: Дискриминация при вземането на решения въз основа на данни [https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata- discrimination-data-supported-decision-making](https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making)

Агенция на Европейския съюз за основните права (2018 г.) Накратко – Големи данни, алгоритми и дискриминация [https://fra.europa.eu/en/publication/2018/brief-big-data-algorithms-](https://fra.europa.eu/en/publication/2018/brief-big-data-algorithms-and-discrimination) [and-discrimination](https://fra.europa.eu/en/publication/2018/brief-big-data-algorithms-and-discrimination)

**ОИСР**

Здравей, Свят! Изкуствен интелект и неговото използване в публичния сектор – Работен документ на ОИСР [https://www.oecd.ora/governance/innovative-government/working-paper-hello-world-](https://www.oecd.org/governance/innovative-government/working-paper-hello-world-artificial-intelligence-and-its-use-in-the-public-sector.htm) [artific ial-intelligence-and-its-use-in-the-public-sector.htm](https://www.oecd.org/governance/innovative-government/working-paper-hello-world-artificial-intelligence-and-its-use-in-the-public-sector.htm)

Препоръка на Съвета относно стратегиите за цифрово управление, ОИСР, 15 юли 2014 г. [http://www■oecd■ora/aov/diaital-aovernment/Recommendation-dia ital-government-](http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf) [strategies.pdf](http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf)

Проект Going Digital, ОИСР [http://www.oecd ■orа/аoinа-diаital/proiect/](http://www.oecd.org/going-digital/project/)

Доклад Going Digital: Оформяне на политиките, подобряване на живота, ОИСР

[http://www.oecd.org/fr/innovation/going-digital-shaping-policies-improving-lives-](http://www.oecd.org/fr/innovation/going-digital-shaping-policies-improving-lives-9789264312012-en.htm)

[9789264312012-en.htm](http://www.oecd.org/fr/innovation/going-digital-shaping-policies-improving-lives-9789264312012-en.htm)

Измерване на цифровата трансформация: Пътна карта за бъдещето на ОИСР, 11 март 2019 г.

[http://www.oecd.org/publications/measuring-the-digital-transformation-](http://www.oecd.org/publications/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm)

[9789264311992-en.htm](http://www.oecd.org/publications/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm)

Сборник с добри практики в областта на цифровото управление, ОИСР [http://www■oecd■ora/aovernance/diaital-aovernment/toolkit/aoodpractices/](http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/)

Препоръка на Съвета на ОИСР относно изкуствения интелект [https://legalinstruments.oecd.orq/en/instruments/O ECD-LEGAL-0449](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449)

**Световен икономически форум**

Гъвкаво управление (2018 г.)

[http://www3.weforum.org/docs/WEF Agile Governance Reimagining Policymaking 4IR report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Governance_Reimagining_Policy-making_4IR_report.pdf) и

[http://www3■weforum■ora/docs/IP/2016/ICT/Aaile Governance Summary.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile_Governance_Summary.pdf)

Обществени поръчки с ИИ в кутия (2020 г.) [https://www.weforum.org/reports/ai-procurement-in-a-](https://www.weforum.org/reports/ai-procurement-in-a-box)

[box](https://www.weforum.org/reports/ai-procurement-in-a-box)

5[9 https://www.loc.aov/law/foreian-news/article/netherlands-court-prohibits-aovernments-use-of-ai-software-](https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/netherlands-court-prohibits-governments-use-of-ai-software-to-detect-welfare-fraud/) [to-detect-welfare-fraud/](https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/netherlands-court-prohibits-governments-use-of-ai-software-to-detect-welfare-fraud/)

60 [https://www.theauardian.com/technoloav/2020/feb/05/welfare-surveillance-svstem-violates-human-riahts-](https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules) [dutch-court-rules](https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules)

61 [https://www.aov.uk/aovernment/publications/auidelines-for-ai-procurement/auidelines-for-ai-procurement](https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-for-ai-procurement/guidelines-for-ai-procurement)

1. В настоящото изследване термините „цифрови“ и „дигитални“ се използват като синоними. – бел. прев. [↑](#footnote-ref-1)
2. В настоящото изследване термините „цифровизация“ и „дигитализация“ се използват като синоними. – бел. прев. [↑](#footnote-ref-2)
3. [https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-ena-feasibilitv-studv-/1680a0c6da](https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da) [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dbef8> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/2013-forum> и доклада:

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b1783> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/forum-2019> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e> [↑](#footnote-ref-7)
8. [httDs://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282020%29037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)037-e) [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://rm.coe.int/conclusions-from-the-conference/168093368c> [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809e1154> [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [https://www.coe.int/en/web/aood-aovernance/-/cdda-releases-a-report-on-democratic-aovernance-and-](https://www.coe.int/en/web/good-governance/-/cddg-releases-a-report-on-democratic-governance-and-covid-19-) [covid-19-](https://www.coe.int/en/web/good-governance/-/cddg-releases-a-report-on-democratic-governance-and-covid-19-) [↑](#footnote-ref-13)
14. [https://www.idea.int/publications/cataloQue/alobal-state-of-democracv-2019](https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019) [↑](#footnote-ref-14)
15. Ханс Кундани, Бъдещето на демокрацията в Европа. Технология и развитие на представителството, март 2020 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. Пак там. [↑](#footnote-ref-16)
17. [Предишни събрания – Гражданско събрание](https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/) [↑](#footnote-ref-17)
18. практика на подкрепа на политическа или социална кауза чрез средства, като социални медии или онлайн петиции, характеризиращи се с употреба на много малко усилия или ангажираност. – бел. прев. [↑](#footnote-ref-18)
19. [https://rm.coe.int/auidelines-on-facial-recoanition/1680a134f3](https://rm.coe.int/guidelines-on-facial-recognition/1680a134f3) [↑](#footnote-ref-19)
20. <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/ransomware-wannacry> [↑](#footnote-ref-20)
21. <https://pace.coe.int/en/files/28803/html> [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e> [↑](#footnote-ref-22)
23. https://www.europarl.europa.eu/committees/en/inge/about [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e> [↑](#footnote-ref-24)
25. [https://edoc.coe.int/en/internet/7614-internet-and-electoral-campaigns-studv-on-the-use-of-internet-in-](https://edoc.coe.int/en/internet/7614-internet-and-electoral-campaigns-study-on-the-use-of-internet-in-electoral-campaigns.html) [electoral-campaigns.html](https://edoc.coe.int/en/internet/7614-internet-and-electoral-campaigns-study-on-the-use-of-internet-in-electoral-campaigns.html) [↑](#footnote-ref-25)
26. [https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?0biectID=0900001680790e14](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e14) [↑](#footnote-ref-26)
27. [https://search.coe.int/cm/pages/result details.aspx?0biectId=090000168092dd4b](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b) [↑](#footnote-ref-27)
28. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/media-literacy> [↑](#footnote-ref-28)
29. Диего Гарсия и Стефан Маршал, Приложения със съвети при гласуване, Oxford Research Encyclopedias, март 2019 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. Онлайн политическо микротаргетиране: Обещания и заплахи за демокрацията (2018 г.) Фредерик Й. Зуайдервен Боргесиус, Юдит Молер, Санне Kpyikeмайер, Ронан 0 Фатайг, Кристина Ирион, Том Добер, Балаз Бодо, Клас де Врезе [↑](#footnote-ref-30)
31. [https://ico.ora.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-bloas/2020/11/uk-political-parties-must-](https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/) [improve-data-protection-practices/](https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/) [↑](#footnote-ref-31)
32. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> [↑](#footnote-ref-32)
33. [https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?QbiectID=09000016805d534d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d) [↑](#footnote-ref-33)
34. <https://rm.coe.int/16807954c3> [↑](#footnote-ref-34)
35. [https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-cm-rec-2018-11-of-the-committee-of-ministers-to-](https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-cm-rec-2018-11-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-need-to-strengthen-the-protection-and-promotion-of-civil-society-s) [member-states-on-the-need-to-strengthen-the-protection-and-promotion-of-civil-societv-s](https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-cm-rec-2018-11-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-need-to-strengthen-the-protection-and-promotion-of-civil-society-s) [↑](#footnote-ref-35)
36. CM(2017)83 [↑](#footnote-ref-36)
37. [https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-partici pation-revised-301019-en/168098b0e2](https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2) [↑](#footnote-ref-37)
38. <https://depositonce.tu-berlin.de/bitstream/11303/4775/1/challenging_futures_citizen_panels.pdf> [↑](#footnote-ref-38)
39. [https://fraadenstaat.de/](https://fragdenstaat.de/) последно посетен на 20 юли 2021 г. [↑](#footnote-ref-39)
40. <https://fragdenstaat.at/>последно посетен на 20 юли 2021 г. [↑](#footnote-ref-40)
41. <https://www.whatdotheyknow.com/>последно посетен на 20 юли 2021 г. [↑](#footnote-ref-41)
42. <https://www.asktheeu.org/>последно посетен на 20 юли 2021 г. [↑](#footnote-ref-42)
43. [Организация на обединените нации, Проучване на електронното управление за 2020 г.](https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys) [↑](#footnote-ref-43)
44. <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm> [↑](#footnote-ref-44)
45. <https://tech.4germany.org/> [↑](#footnote-ref-45)
46. <https://www.teachingpublicservice.digital/> [↑](#footnote-ref-46)
47. <https://www.notifications.service.gov.uk/> [↑](#footnote-ref-47)
48. [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc id=47559](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559) [↑](#footnote-ref-48)
49. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government> [↑](#footnote-ref-49)
50. <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf> [↑](#footnote-ref-50)
51. Един пример от Германия: <https://wirvsvirus.org/> [↑](#footnote-ref-51)
52. [https://www.coe.int/en/web/artificial-intelliaence/cahai](https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai) [↑](#footnote-ref-52)
53. [https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-enq-feasibilitv-studv-/1680a0c6da](https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da) [↑](#footnote-ref-53)
54. <https://algorithmwatch.org/en/automating-society-2019/> [↑](#footnote-ref-54)
55. <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/> [↑](#footnote-ref-55)
56. [AI Watch, Artificial Intelligence in Public Services](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120399) (Изкуствен интелект в публичните услуги), 2020 г. [↑](#footnote-ref-56)
57. <https://rm.coe.int/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights-reco/1680946e64> [↑](#footnote-ref-57)
58. <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73> [↑](#footnote-ref-58)
59. <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence_en.pdf> [↑](#footnote-ref-59)
60. [https://www.wired.co.uk/article/alevel-exam-alaorithm](https://www.wired.co.uk/article/alevel-exam-algorithm) [↑](#footnote-ref-60)
61. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-03-13/netherlands-court-prohibits-governments-use-of-ai-software-to-detect-welfare-fraud/> [↑](#footnote-ref-61)
62. <https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules> [↑](#footnote-ref-62)
63. <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-for-ai-procurement/guidelines-for-ai-procurement> [↑](#footnote-ref-63)
64. [Цел 11 – Департамент по икономически и социални въпроси (un.org)](https://sdgs.un.org/goals/goal11) [↑](#footnote-ref-64)
65. Интелигентни градове: демократични и приобщаващи градове, Управителен комитет CG/GOV12(2019)04, докладчик: Мартин Фодор, Обединено кралство (R, ILDG) Обобщен доклад, 3 октомври 2019 г. <https://rm.coe.int/090000168098351f> [↑](#footnote-ref-65)
66. <https://ai.hel.fi/en/ai-register/> [↑](#footnote-ref-66)
67. <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/> [↑](#footnote-ref-67)