



20 серпня 2019 р., Київ

Е-петиції: стандарти та практики е-петицій у деяких державах-членах Ради Європи **Аналітична довідка**

Підготовлено в рамках впровадження проекту Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» на запит Львівської міської ради, Управління «Секретаріат ради»

1. Стандарти Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття рішень. **Електронні петиції.**

Одним із демократичних принципів, спільним для всіх держав-членів Ради Європи, є право громадян висловлюватися та впливати на прийняття та реалізацію важливих рішень, що їх стосуються, чи вибір шляхів розвитку громади. Тому надзвичайно важливо, щоб громадяни та неурядові організації (НУО) брали участь в управлінні публічними справами. Щоб допомогти державам-членам забезпечити ефективну участь громадян та НУО в управлінні публічними справами, Рада Європи розробила відповідні стандарти, зокрема щодо можливостей «цифрової участі» громадян.

Рекомендація CM/Rec(2009)¹ Комітету Міністрів державам-членам щодо електронної демократії визначає основні рамки та принципи щодо запровадження електронної демократії органами влади всіх рівнів, дає визначення електронним інструментам участі, зокрема, електронним петиціям (далі е-петиції).

Електронне подання протесту чи рекомендації демократичному інституту: громадяни підписують петицію та можуть брати участь у дискусії з цього питання, вказавши свої імена та адреси онлайн. Як і петиції до парламенту в широкому сенсі, електронні клопотання можуть мати різні форми.

Досвід європейських країн демонструє, що ефективно впровадження та вдосконалення механізму е-петицій надає громадянам та іншим зацікавленим сторонам можливості для того, щоб їхні голоси були почуті і, щоб вони могли взяти участь у складанні порядку денного і прийнятті рішень. Громадяни, які можуть виносити пропозиції та висловлюватися під час обговорення та реалізації важливих питань та рішень, частіше сприймають рішення та більше довіряють обраним представникам місцевих органів влади й інституціям.

У пояснювальному протоколі² до рекомендації вказується, що електронні петиції та електронні консультації є засобами, за допомогою яких люди можуть висловлювати свої думки з конкретних тем. Такі інструменти слід розглядати як надійний спосіб вираження поглядів електорату. Учасники процесів електронних петицій і електронних консультацій повинні бути належним чином поінформовані про те, які заходи вживаються щодо надісланих ними сигналів.

Крім створення нових можливостей для громадської участі, електронна демократія також створює і можливості для зловживання. Для того, щоб уникнути та запобігти спробам зловживання механізмами електронної демократії, необхідний ретельний аналіз існуючих правил і законів, вдосконалення процедур та механізмів, щоб забезпечити гарантії від зловживання електронною демократією.

¹ https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf

² https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EDemocracy/CAHDE_IV/CM_2009_1_Expla_Memo_to_E-Recommendation_E_FINAL_PDF.pdf

Електронні петиції, як і будь-який інший метод електронної демократії, вимагає оцінки (аудиту), якщо це можливо, третьою стороною, зовнішніми учасниками, щоб підвищити рівень прозорості та довіри до даного інструменту та електронної демократії в цілому.

У європейських країнах існує велика кількість різних форм та інструментів громадської участі. Універсальних моделей та форм участі немає, хоча існують загальні риси і тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях врядування. Добрі практики європейських країн пов'язані з ініціативами, експериментами та інноваціями самими органами місцевого самоврядування; сприяння та підтримка участі громадян через гнучкі методи та механізми, уникаючи надмірного регулювання, яке перешкоджає активному залученню.

У стандартах та документах Ради Європи наголошується, що потрібно забезпечити основні принципи та умови, на яких повинна базуватися громадська участь та добре демократичне врядування:

- громадяни повинні мати змогу брати участь на різних стадіях процесу прийняття рішень, які приймаються органами влади, починаючи з найбільш раннього етапу формування рішень та політик;
- органи місцевого самоврядування повинні підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність за внесок у життя своїх громад;
- сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків під час участі у місцевій політиці та місцевому публічному житті;
- рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю і меншин;
- взаємоповага;
- відкритість, прозорість і підзвітність;
- інноваційність та відкритість до змін;
- оперативність та зворотний зв'язок;
- стале управління фінансами;
- права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість;
- недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована.

2. Особливості впровадження петицій у деяких європейських муніципалітетах

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій муніципалітети у Великобританії (зокрема Кінгстон та Бристоль у 2006 р.) одні з перших у Європі розпочали пілотування впровадження петицій в електронній формі – електронних петицій.

В Англії існує **рамковий нормативно-правовий акт**, що стосується місцевої демократії, економічного розвитку та будівництва *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*, який зобов'язує муніципалітети впроваджувати механізм петицій, зокрема, поруч із традиційними петиціями забезпечити можливості для електронної подачі та підпису петицій – електронні петиції (Підписи можуть збиратися одночасно як «офлайн» так і онлайн»).

Даний акт встановлює лише ключові принципи та рамки, яким мають відповідати муніципальні механізми, але не встановлює деталей, до прикладу – мінімально необхідної кількості підписів, періоду для збору підпису, розгляду, тощо. Крім того він чітко визначає перелік можливих кроків, які ОМС можуть вживати після розгляду петиції. До прикладу:

- ✓ виконання запиту в петиції;
- ✓ розгляд петиції на засіданні компетентного органу;
- ✓ ініціювання запиту;
- ✓ проведення громадських зборів;
- ✓ здійснення дослідження;
- ✓ надання письмової відповіді автору петиції, що містить погляди органів влади щодо запиту, який міститься в петиції;
- ✓ направлення петиції на розгляд контрольних комітетів/комісій.

Згаданим нормативно-правовим актом встановлюється коло осіб, які можуть створювати та подавати петиції – будь-хто, хто проживає, працює чи навчається на території ОМС (persons who live, work or study in the authority's area). Як у випадку паперової петиції, так і електронної, вказується ім'я, прізвище та адреса (в останньому випадку також електронна адреса).

Досвід європейських муніципалітетів щодо впровадження, розвитку систем електронних петицій суттєво відрізняється.

Бристоль, Манчестер, Единбург

Враховуючи рамкові вимоги Акту, що стосується місцевої демократії, економічного розвитку та будівництва Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, **муніципалітети Англії встановлюють** детальні вимоги та процедури щодо петицій "petition scheme" – офіційно ухвалена система петицій на місцевому рівні, та на своїх веб-сайтах публікують доступні методичні рекомендації та інструкції для жителів щодо подання та розгляду петицій.

До прикладу, у «положенні» про петиції у **Бристолі, Англія**³ (Населення станом на 2018 р. 463,400)⁴ містяться наступні розділи: вступ, питання чи повноваження ОМС щодо яких петиції не можуть стосуватися, підстави для недопущення петиції до збору підписів, рекомендації щодо подання петиції, розгляд петиції, розгляд («дебати» петиції на сесії ради, окремий розділ, що визначає специфіку та порядок подання, а також підпису електронних петицій, окремі розділи, які містять інформацію щодо того, як подавати скаргу, чи щодо інших можливостей громадської участі.

Повноваження ОМС, стосовно яких петиції не можуть стосуватися рішення щодо планування (planning⁵) та ліцензування. Будь-яке питання, що стосується рішення щодо «планування», включаючи документ про «планування»⁶ або збір на інфраструктуру громади (новий місцевий збір, який органи влади можуть запровадити для розвитку інфраструктури у своєму районі). Існують інші можливості виносити пропозиції чи висловлюватися щодо цих питань, зокрема, надсилати свої пропозиції на відповідні електронні адреси ради, брати участь у публічних консультаціях, вносити свої коментарі онлайн щодо заявки «planning application» (заявка на перепланування будівлі/приміщення, здійснення будівельних робіт), яку органи влади можуть врахувати у своєму рішенні, оскарження рішень. Будь-яке питання, що стосується рішення про спиртні напої, азартних ігор або здійснення деяких видів секс-бізнесу та будь-яке питання, де існує процедура оскарження.

Петиція може бути недопущена до збору підписів, якщо:

- ✓ Дублює вже існуючу петицію, яка підтримує однаковий результат по одному питанню;
- ✓ Повторно створюється петиція протягом 6 місяців після того, як інша петиція стосувалася того ж питання.
- ✓ Не відповідає критеріям допущення, зокрема, якщо містить непристойну, провокаційну лексику, розпалює ворожнечу, розкриває конфіденційну інформацію, містить елементи реклами, тощо.

Відповідальний публічний службовець «Monitoring Officer», приймає рішення про недопуск петицій.

Петиції можуть бути подані до ради, виконавчого органу або комітетів/комісій та підкомітетів/комісій ради.

Мінімальна кількість підписів – 20. Тільки в тому випадку, якщо петиція набирає **3500 або більше підписів («петиція, яка вимагає дебатів» на засіданні ради), вона буде направлена на розгляд ради.**

Автор петиції визначає період для збору підписів. В середньому, більшість петицій мають термін збору підписів – пів року, але автор може вирішити, обрати менший або більш тривалий термін.

³ <https://www.bristol.gov.uk/documents/20182/34176/Part+4.1%28I%29+BCC+Petitions+Scheme.pdf/e29933bc-1cf8-acc9-1e95-92846ad8f372>

⁴ <https://www.bristol.gov.uk/statistics-census-information/the-population-of-bristol>

⁵ У більшості випадків кожен, хто бажає розширити або внести зовнішні зміни до своєї власності, побудувати нову будівлю або змінити використання існуючої будівлі, повинен подати заяву до ради на отримання дозволу на планування.

⁶ Довідково - аспект планування міст та сільських територій у Сполученому Королівстві, що містить набір документів, які викладають політику та пропозиції місцевої влади щодо забудови та використання земель на їх території. План розвитку керує та формує щоденні рішення щодо того, чи слід надавати дозвіл на планування/збудову. Для того, щоб ці рішення були раціональними та послідовними, їх ретельно розглядають в рамках плану, прийнятого органом влади, та після консультацій з громадськістю та належного врахування інших істотних факторів.

У документі щодо системи («scheme») петицій в Брістолі зазначається, що порядок та часові рамки подання та розгляду петицій можуть бути змінено.

Після закінчення терміну збору підписів, е-петиція автоматично направляється до «Democratic Services» (По суті виконує функції секретаріату ради). Протягом 15 днів після завершення строку збору підписів, автор е-петиції та всіх, хто її підписав отримують підтвердження «acknowledgement», яке також буде опубліковано на веб-сайті. У підтвердженні міститься інформація щодо подальших кроків органів влади у відповідь на петицію. Органи влади можуть вжити відповідних дій для задоволення вимог петицій.

Підтвердження може містити пояснення, якщо будуть запропоновані або плануються інші кроки; інформацію щодо розгляду петиції радою (якщо петиція набрала 3500 голосів. За бажанням автор петиції може презентувати е-петиції під час засідання ради); або пояснення, що питання потребує додаткового вивчення і відповідних кроків, які заплановано владою, будуть роз'яснені у підтвердженні. Автор петиції отримує письмове підтвердження результатів розгляду петиції, рішення ради та будь-яке пояснення, якщо рада не зможе вжити заходів, про які вимагається. Така інформація публікується і на сайті е-петицій.

Схожа система петицій існує в **Манчестері** (Населення станом на 2016 р. 541,319), проте, існують 3 категорії петицій. Як і в Брістолі, в Манчестері не існує вікових обмежень щодо участі жителів у системі петицій. Автор петицій також сам встановлює період збору підписів.

Категорії петицій	Розгляд	Мінімальна кількість підписів
«Петиції, які вимагають дебатів»	У разі отримання необхідної кількості підписів, виноситься на розгляд міської ради	4000
Петиції	У разі отримання необхідної кількості підписів, виноситься на розгляд контрольного комітету/комісії	1000
Звичайні петиції	Направляються на розгляд відповідної посадової особи вищого рівня «senior officer», відповідної структурної одиниці, яка займається тим чи іншим питанням	100

В окремих розділах «положення» міститься детальна інформація щодо вимог змісту петиції та перелік підстав для недопущення петиції до публікації та збору підписів. Зазначається також про недоцільність розгляду деяких петицій перед виборами або референдумами (рада повідомляє автора петиції, коли буде допущена петиція до збору підписів та/чи розгляду, або коли будь-які матеріали, що її стосуються, будуть опубліковані на веб-сайті ради.

Перелік питань, щодо яких не може стосуватися петиція:

- ✓ будь-яке питання, яке знаходиться у сфері відповідальності ради або на яке рада не має впливу;
- ✓ будь-яке питання, що стосується рішення щодо «планування» та ліцензування;
- ✓ петиція, що стосується законодавства чи змін до місцевого самоврядування;
- ✓ питання, де вже існує право на оскарження або окремий процес розгляду скарг;
- ✓ будь-які конкретні питання, щодо яких рада проводить офіційні публічні консультації;
- ✓ петиції, які стосуються схожих питань та петиції, які були отримані протягом 2 років;
- ✓ петиції, які містять образи, недоречно, неправдиву інформацію, розпалюють ворожнечу чи можуть спричинити будь-які втрати, тощо;
- ✓ будь-яка петиція, що просить раду здійснити незаконні дії;
- ✓ будь-яка петиція, що стосується предмета будь-яких юридичних дій (звернення до суду), вжитих радою чи фізичною особою;
- ✓ петиція, яка містить конфіденційну інформацію.

Розгляд петицій відбувається у різні способи, відповідно до кількості набраних голосів. **Звичайні петиції (більше 100 голосів)** направляються юридичним консультантом ради на розгляд до відповідного структурного підрозділу влади. Відповідальні публічні службовці/посадові особи повинні надати відповідь автору петиції протягом 6 тижнів після отримання автором «підтвердження», зазначаючи, які дії вони вжили у відповідь на запит петиції. Якщо потрібно більше часу на відповідь, автор петицій отримує відповідне повідомлення.

Петиції, які набирають понад 1000 підписів, але до 4000, можуть бути розглянуті на одному із контрольних комітетів/комісії ради (Council's scrutiny committees). Автора петиції запрошують презентувати петицію на засіданні комітету/комісії, який/яка також може запросити публічних службовців надати додаткову інформацію чи доповідь стосовно питання, яке розглядається. Існує усталений порядок та формат такого розгляду та засідань. Після заслуховування автора петиції, публічного службовця чи члена виконавчого органу (всім надається до 5 хв.), відбувається обговорення петиції (до 25 хв.) та ухвалюються рекомендації щодо того, які дії необхідно вжити у відповідь на петицію.

«Петиції, які вимагають дебатів» (понад 4000 підписів) розглядаються та обговорюються на засіданні ради. Порядок розгляду схожий до попереднього. Далі рада вирішує, як відповісти на петицію. Якщо питання є таким, яке вимагає, щоб виконавчий орган прийняв остаточне рішення, рада вирішить, чи надавати рекомендації виконавчому органу. Автор петиції отримує повідомлення про результати розгляду та рішення ради.

Единбург, Шотландія (Населення станом на 2018 р. 518,500⁷).

В Единбурзі існує декілька категорій петицій (Процедура щодо паперових та електронних петицій однакова та може одночасно бути комбінованою автором петиції)⁸. Незважаючи на схожість із муніципальними системами петицій в Англії, існує декілька принципових відмінностей.

По-перше, є декілька категорій петицій, які відрізняються не тільки необхідною кількістю підписів, а й тим, що може стосуватися конкретної локальної частини міста. Крім того, авторами петиції можуть бути фізичні особи та бізнес.

Категорія петиції	Кількість необхідних підписів
Подається фізичною особою	200
Стосується локального питання	50
Петиція, яка подається спільнотою/групою людей, яка має спільні інтереси	50
Подається від імені бізнес спільноти	20 представників бізнесу

Встановлені вимоги щодо проживання в межах ради міста Единбурга та щодо мінімального віку 16 років.

Петиція не приймається, якщо стосується:

- ✓ планування, ліцензування чи інших питань, коли заперечення та оскарження рішень розглядаються іншим способом;
- ✓ питання, яке вже розглядається або буде розглядатися радою або комітетом;
- ✓ рішення ради або комітету протягом попереднього шестимісячного періоду;
- ✓ питань, що є комерційно чутливим, конфіденційним або може спричинити особисті проблеми або будь-які втрати;

Не приймаються петиції, що містять неправдиві або наклепницькі заяви, образливу або недоречну мову, імена людей або деталі, за якими можна було б впізнати людину, інформацію, захищену ухвалою суду або, яка стосується поточної судової справи, деталі, які можуть зашкодити репутації людини або дискримінувати їх.

Не приймаються також петиції, якщо питання не стосується повноважень та сфери компетенції ради. Не приймаються і схожі петиції, які розглядалися протягом останніх 24 місяців.

⁷ <https://www.nrscotland.gov.uk/files/statistics/council-area-data-sheets/city-of-edinburgh-council-profile.html>

⁸ http://www.edinburgh.gov.uk/info/20029/have_your_say/260/petitions/3

Після збору необхідних підписів до закінчення терміну петицію розглядає Комітет/комісії з розгляду петицій «the Petitions Committee» (засідає кожні 8 тижнів). За бажанням, автор може презентувати петицію на засіданні. Комітет може прийняти наступні рішення:

- ✓ вимагати звіту до відповідного органу виконавчого комітету з питань, піднятих автором петиції та Комітетом з питань петицій;
- ✓ що питання, підняті автором петиції, не заслуговують на подальші дії та / або
- ✓ вжити будь-яких інших відповідних дій.

Протягом 10 робочих днів автор петиції отримує письмове повідомлення щодо рішення комітету.

Барселона (Станом на 2018 р. населення становить 1,620,343⁹).

Новий нормативно-правовий акт (містить 67 сторінок), затверджений 6 жовтня 2017 р., «положення» про участь громадян (**Reglament De Participació Ciutadana** – доступний англійською¹⁰) детально регулює питання електронних петицій, а також інших інструментів громадської, спеціальних органів, механізмів та процесів офлайн та онлайн участі в місті Барселона.

Жителі Барселони, які досягли 16 річного віку та мають зареєстроване місце проживання в Барселоні мають право подавати та підписувати петиції. Петицію можуть розглядатися на міському (міською радою) та районному рівні (районними в місті радами).

Результати розгляду успішних петицій:

- включення пункту до порядку денного засідання міської чи районної ради в місті;
- проведення партисипативного процесу (окремий механізм залучення громадян);
- ініціювання створення нового органу участі (окремий механізм/інструмент участі);
- ініціювання затвердження чи зміна муніципального НПА;
- проведення публічних консультацій з конкретного питання;
- скликання ради сусідства «neighbourhood council» або ініціювання громадських слухань.

«La iniciativa ciutadana» (дослівно – ініціатива громадян, в нашому контексті – петиції) подається групою щонайменше з 3 ініціаторів («promoters»). Ініціаторами можуть бути фізичні особи, які є зареєстрованими жителями міста та досягли 16 річного віку, а також будь-якою громадською організацією, некомерційними асоціаціями, бізнес-організаціями, профспілками та професійними асоціаціями, за умови, що вони здійснюють свою діяльність в Барселоні. Підписувати петиції можуть фізичні особи, які є зареєстрованими жителями міста та досягли 16 річного віку. Шляхи збору підписів:

- письмова «офлайн» форма;
- електронна форма;
- або через комбіновану офлайн-онлайн форму.

В середньому збір підписів триває від 2 до 4 місяців.

⁹ <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=525>

¹⁰ https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/en_gb_2017_laia_reglament_plenari_061017_0.docx

Розгляд петицій міською радою

Якщо пропозиція петиції передбачає	Кількість підписів
пропозицію розпочати процес публічних консультацій чи зміни до або ухвалення НПА («General Provisions»)	15,000
пропозицію розпочати партисипативний процес ¹¹ або створити партисипативний орган ¹²	9,000
пропозицію про проведення громадського слухання	7,000
пропозицію додати один або кілька пунктів до порядку денного міської ради	3,500

Розгляд петицій на районному рівні

Район	Кількість необхідних підписів			
	Консультації або НПА	Партисипативний процес або орган	Громадські слухання	Пропозиції до порядку денного ради
Ciutat Vella	2,500	1,500	1,000	500
Eixample	6,500	3,900	2,600	1,300
Sants-Montjuïc	4,500	2,700	1,800	900
Les Corts	2,000	1,200	800	400
Sarrià - Sant Gervasi	3,500	2,200	1,500	700
Gràcia	3,000	1,800	1,200	600
Horta-Guinardó	4,000	2,500	1,700	800
Nou Barris	4,000	2,400	1,700	800
Sant Andreu	3,500	2,200	1,500	700
Sant Martí	5,700	3,400	2,300	1,100

Петиції можуть стосуватися 2 і більше районів. Петиції щодо скликання засідання ради з питань сусідства повинні зібрати 1% дійсних підписів всього населення відповідного мікрорайону (принаймні 25 і максимум 450). Що стосується петицій громадян щодо сприяння консультацій субрайонного рівня, то необхідний поріг становить 10% населення, якого стосується це питання, за умови, що зібрано щонайменше 250 та не більше ніж 4 700.

У випадку петицій громадян щодо просування процесу участі/партисипативного процесу або створення органу участі на рівні сусідства/кварталу («neighbourhood level») або на територіях субрегіонального рівня необхідно зібрати підписи з 2% від населення відповідної території (мінімум 50 і максимум 900).

Гетеборг (556,600 станом на 2016 р.)¹³

У Швеції на національному рівні законодавство не встановлює процедури та рамки щодо е-петицій на місцевому рівні, тому практики муніципалітетів відрізняються. Варто зазначити, що е-петиції користуються популярністю у жителів. Так у 2017 р. жителі Гетеборга подали 444 петицій, 40 з яких набрали необхідну кількість підписів для розгляду міською радою.

¹¹ Партисипативний процес – це серія послідовних заходів, розділених у часі, які покликані стимулювати дебати та порівнювати аргументи між громадянами або між громадянами та особами, які приймають рішення на місцевому рівні, щоб зібрати їх думку та пропозиції щодо конкретного аспекту муніципальних дій.

¹² Партисипативний орган – це механізм, коли міська рада та громадяни на регулярній основі збираються та обговорюють їхні думки та пропозиції щодо дій міської влади. Для виконання цих функцій громадян необхідно отримати достатню інформацію про дії влади, яка надається безпосередньо міською радою за власною ініціативою або на прохання самого органу.

¹³ City of Gothenburg Annual Report 2016

У шведських містах Гетеборг, Мальме, Вестер немає вікових обмежень та обмежень, що стосуються місця проживання – будь-хто, незалежно від віку та місця проживання може подати електронні петиції до міської ради (необхідно тільки зареєструватися на сайті, у більшості випадків вимагає створення облікового запису). Проте, у Карлстаді лише зареєстровані жителі можуть подавати та підтримувати петиції. Вікової межі немає.

Рішення міської ради затверджуються керівними принципами (методичні рекомендації) е-петицій, які визначаються питаннями щодо:

- кількості днів для збору підписів;
- хто може подавати петиції;
- що слід зазначити при поданні;
- скільки голосів потрібно зібрати;
- внутрішнього процесу розгляду справи;
- обробки персональних даних.

В Гетеборзі¹⁴ петиції подаються в електронній формі. Для тих, у кого немає доступу до цифрових інструментів, є можливість прийти в міський громадський офіс, де відповідні службовці допоможуть створити та подати е-петицію.

Перед публікацією петицій на сайті їх розглядає «модератор». Петиції, які порушують закон, політику муніципалітету або не стосуються діяльності муніципалітету, не публікуються.

Е-петиція публікується на період 90 днів для збору підписів. У тих, хто підтримав петицію, є можливість відкликати свій підпис у період збору підписів. Петиції, які набрали 200 і більше підписів направляються на розгляд відповідного комітету лише після закінчення терміну збору підписів.

Комісія з питань послуг для споживачів та громадян уповноважена надати відповідь автору петиції протягом 90 днів та інформувати про подальшу роботу з петицією.

Оскільки пропозиція має бути обговорена на одному чи, можливо, декількох засіданнях відповідного комітету, може пройти декілька місяців, перш ніж оголосити, як це відбувалося.

Рішення Комітету також буде опубліковано разом із пропозицією на веб-сайті у розділі Архівні пропозиції.

Страсбург

В Страсбурзі жителі мають можливість подавати петиції онлайн або в паперовій формі. Після подання петиції, відповідний структурний підрозділ міської ради перевіряє петицію на предмет допустимості¹⁵. Критерії:

- Законність: предмет пропозиції повинен стосуватися справ муніципалітету, сфери компетенції міської ради та уникати будь-яких порушень громадського порядку (розпалювання ворожнечі чи провокація насильства, дискримінаційний характер та ті, що містять образливі, наклепницькі заяви).
- Добре розуміння пропозиції петиції.
- Загальні умови, що застосовуються до авторів: петиції можуть подаватися індивідуально від імені фізичної особи, резидента Страсбурга віком від шістнадцяти років, які не обрані до ради, або від імені асоціацій/об'єднань чи колективів. Що стосується асоціацій чи колективів, предмет клопотання повинен відповідати їхнім статутам або їх «зацікавленості діяти». Вони також повинні обґрунтувати місце діяльності у Страсбурзі або продемонструвати «спеціальний зв'язок» містом та його жителями.
- Те, що не подавалося клопотанням щодо тієї ж тематики.

Далі петиція публікується на платформі громадської участі для збору підписів протягом 6 місяців. Після закінчення терміну можливі наступні варіанти:

- Архівація петиції на платформі, якщо вона не набирає ні 500, ні 2800 підписів.
- Якщо петиція набирає від 500 до 2800 підписів, організовується зустріч автора з відповідними міськими службами, посадовцями та депутатами.

¹⁴ <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/84fb32dc-7ab5-47be-a035-9803fddb64d5/Riktlinjer+f%C3%B6r+e-f%C3%B6rslag+i+C%C3%B6teborgs+Stad.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁵ <https://participer.strasbourg.eu/explications-petitions>

- Якщо петиція набирає 2800 і більше підписів, то у цьому випадку вона надсилається міському голові, який може внести її до порядку денного на засіданні міської ради. Залежно від змісту петиції, результатом може бути проста дискусія без голосування ради.



21 August 2019

Discussion paper: Effective e-petitions Part 1

The present discussion paper was prepared in the framework of implementation of the Council of Europe project “Promoting civil participation in democratic decision-making process in Ukraine” upon the request by Lviv City Council, “Secreatirat Rady” Department. It explores the merits and choices available to Lviv City Council in preparation of its petition scheme.

The paper was prepared on the basis of the contribution of Council of Europe experts¹, and draws mostly from developed U.K. examples.

1.0 Introduction

In terms of delivering an effective end-to-end solution, our view is that there are six key characteristics that must be satisfied in order to make any petitioning process meaningful and these can be benchmarked against the ‘essence’ of any provision:

1. The scheme operator sets realistic expectations

- The authority who administers the scheme actively promotes understanding in order to manage satisfaction;
- The authority who administers the scheme is careful not to over-promise;
- The scheme has a defined scope, such as areas of influence – typically in accordance with the powers of the recipient;
- The scheme is not overly restrictive and any incremental changes (e.g. to thresholds or rules) are subject to consultation.

2. Petitions are handled in controlled environments

- There are open rules of engagement (e.g. a written scheme/rules);
- There is a robust method for ‘hearing’ petitions;
- Petitions are an integrated part of the wider political and policy making environment.

3. There is sufficient resourcing and gravitas behind the scheme

- There is a pre-petitioning phase and support to help the petition organiser;
- Successful petitions can trigger significant powers (e.g. call a debate or demand a response).

4. The journey encapsulates good, clear communications

- Authorities take time to write good, constructive, meaningful replies to the petitioners, including reasons for rejection;
- Petitions are open and transparent (e.g. rejection data is published).

5. Participants are treated fairly

- The receiving authority works to a reasonable timetable (i.e. they are responsive);
- Petitions are inclusive, open to a wide range of people who might be affected by an issue;

¹ The experts who prepared this paper through their work in Consultation Institute were heavily involved in the establishment of legislation and ePetition guidance for Local Government in the United Kingdom and have since provided support to the World Bank on the introduction of ePetitions in other territories.

- It is easy to submit and assemble a petition;
- Participation does not subject petitioners to persecution, intimidation or inequality.

6. Schemes operate responsibly

- Report and communicate widely on their progress;
- Build-in evaluation and monitor the satisfaction of petitioners;
- Can deal with petitions with a degree of flexibility.

2.0 Thresholds and triggers

Currently the number of signatures required to trigger consideration is based on 500 citizens of the Lviv territorial community over a 60 day period.

In the United Kingdom, it is typically the petition organiser who dictates the “end date” and help is provided to ensure that a set deadline coincides with the decision making cycle. It is unclear if, under the Lviv system, the petition is automatically submitted on the end date. The area of weakness often associated with petitioning in the UK is the lack of obligation by the petition organiser to formally submit their petition after the closing date.

Research suggests that the optimal duration for an online petition is 100 days. This is the point at which fresh signatures tail-off significantly. Lviv may wish to consider extending the duration of the collection period, particularly as this would then align with what we consider to be ‘best practice’ in terms of the duration of a public consultation.

Petition organisers must be conscious of their responsibilities and any accompanying Lviv guidance could emphasise this. For example, typically petition organisers should:

- Make sure the petition is clearly worded;
- Make sure all petition signers are eligible to sign the petition;
- Make sure each signer signs legibly, with the full information required;
- Count and collect more signatures than the minimum required, even up to 50% more to counter duplicates and invalid entries;
- Keep a copy of the petition and its signatures (usually the original petition is the one that is required to be submitted).

For comparison sake, most mature scheme in the United Kingdom is that administered by Bristol City Council who were first to introduce an online facility at the local authority level. From a population of 535,000 city residents the threshold is 3,500 to trigger a full debate (i.e. full council). However, petitions will be “heard” by sub-committees of just 20 or more signatures.

There are various arguments ‘for’ and ‘against’ the use of thresholds. In the positive sense they:

- Can help reduce the burden in terms of the volume of petitions that get debated. Often petition ‘air time’ is limited;
- Are a crude way of measuring support for an issue;
- Ensure that the petition mechanism is not used for complaints or politicking.

On the flipside:

- Thresholds may simply act as ‘targets’ for motivated campaigners;
- They may be a barrier to what might be considered as overwhelming representation;
- It is difficult to raise or lower thresholds after the system has gone live;
- Inequalities are introduced when thresholds are set locally;
- Are generally prohibitive;
- They can create uneven support. Some people will participate when very few other people have participated, some people will only participate when there are large numbers of other participants, and most people are somewhere in between.

When thresholds are applied, there are typically two barriers. The first is the lower limit for which a petition will be considered a petition and a second (upper) threshold is used to trigger procedural action and is generally deployed in an

attempt to manage the volume of petitions received. Exceeding the upper threshold is advantageous for petitioners and can result in a wide variety of actions, as explored later in this paper.

Thresholds may also be subject to special dispensation by elected members. For example, if a petition relates to a 'hyperlocal' issue then its relevance might be absolute yet there is no chance of reaching a set minimum threshold.

Where authorities are free to set their own thresholds, UK guidance has stipulated that there should be a 'cap' on thresholds in proportion to the size of the local population. For example, in the UK, local authority thresholds may be *no greater* than 5% of the total local authority population. It is also noted that thresholds are often fluid in that they might rise or fall over time, albeit subject to periodic review and never on an ad-hoc basis.

Care must be taken when setting thresholds as they might skew the entire process. Similarly, if petition thresholds rise over time (which is likely due to increased volumes over time) then this can be perceived as a gradual deterioration of their achievability.

At the local level (in the case of Bristol, UK with a population of around ½ million), the average number of signatures is closer to 300 with the top-ten supported petitions of all time ranging in support between 500 and 8000 signatures.

It is noteworthy that there is a significant 'bandwagon' effect associated with the distribution of support for petitions. Petitioners who strongly agree with an issue are likely to sign a petition no matter how many others have signed. However, petitions with only mild support for a petition are more likely to sign if they can see a high levels of existing support. The jury is therefore out on the transparency around publication of levels of support.

2.1 Restrictions

The Lviv scheme is quite strict in terms of admissibility – in the United Kingdom it is possible to sign a petition if you live, study or work in a locality. Lviv may wish to consider if the principal petitioner and/or signatories who are not registered in the territorial community but who are impacted by decisions there should count as eligible petitioners. To make a wider scope more palatable, the balance of residency of the petitioners may also be scrutinised. For example, petitions signed exclusively by non-resident aliens can be deemed as unacceptable.

Equally, the Lviv scheme is not particularly prescriptive about the type of person who might not be able to start or sign petitions. Allowing elected members to sign or start petitions is a matter of preference. Some schemes allow elected members to start and sign petitions but exclude them from the count. The case for legal persons (i.e. businesses) to petition is not compelling as they typically have other means to lobby and may have commercial interests which conflict with the decision making equilibrium.

The Lviv scheme is not particularly prescriptive about the nature of the petition itself, other than a few exceptions and we think this could be expanded. For example, there is no mention on how duplicates or repeats would be handled (i.e. no repeat petitions within a period of 6 months). Standard practice is to publish a list of topics which can be influenced and provide a separate list of exclusions.

Exclusions might include:

- Intemperate, inflammatory, abusive or provocative language,
- Rude, defamatory, scurrilous or vexatious;
- Petitions identical or too similar to a petition submitted in the past 6 months;
- Petitions that disclose confidential or exempt information, including information protected by court order or government department;
- Petitions that disclose material which is otherwise commercially sensitive;
- Petitions which refer to an issue which is currently the subject of a formal complaint, Local Ombudsman complaint or any legal proceedings;
- Petitions that provide information relating to the personal and private lives of individual officers of public bodies or makes criminal accusations;
- Petitions that contain advertising statements (Lviv restricts 'brands');
- Petitions that relate to a specific issue where there is already a right of appeal;

- Petitions that relate to a specific and individual planning or licensing decision.
- Petitions that do not relate to something which is the responsibility of the Council.

In terms of this last point, there are scenarios where a citizen-led petition could result in a local government petition. For example, citizens in the city of Bristol (UK) petitioned their local council to use their powers of objection at a federal government level to a new airport runway which was being built in a different part of the country.

Simple amendments to the user design of an online platform can reduce the number of rejected petitions. For example, automatic display of potential duplicates before submission and a heavily structured petition prayer.

It is also noteworthy that UK local authorities tend to reject petitions that relate to planning or licensing decision on mass, any matters relating to honours and government appointments, matters associated with political parties or organisations and petitions submitted from employees regarding terms and conditions of employment or FOI requests.

Some schemes refuse petitions unless there is evidence that the petition organiser has exhausted other means of redress.

3.0 Reviewing the petition

The publication of responses, including logs of rejected petitions and entry into official journals should be considered. It can be argued that petitions with lower levels of support could, where appropriate, be 'tagged to debates.

It is courteous to relay official responses to all petitioners whenever possible, either directly or through the petition organiser. This could be by email, in writing, in person or by video.

The wording of the response should not be underestimated; investing in the creation of well written responses will soften the relationship between the process and outcome and reinforce the values of listening and reacting. For example, a well written response should:

1. Reinstate facts of the petition and process
2. Explain existing position and stances
3. Describe key aspects of the debate
4. Disclose any new findings
5. Detail the decision
6. Explain what happens next

3.1 Dealing with successful petitions

There are essentially two models for dealing with petitions - those which have a 'petition committee' and those with no specialised committee (that deliver petitions to the committees/competent authorities responsible for the subject petitioned). Our view is that the former tends to be most effective. The Committee remit tends to be very simple – 'to consider all admissible petitions that are submitted and decide what action is to be taken'. It takes responsibility for the initial consideration of the issues raised.

The Committee has a range of options available to it to facilitate consideration of petitions and can refer them to other Committees if desired. The Committee is also able to inquire into and report on matters relating to the petitioning process.

The action that a petition triggers will depend on the powers that the sponsor or Committee can invoke and the extent of public support that the petition carries (i.e. the number of signatures). The following are example outcomes based on established petitioning authorities from across the world:

- Referral (e.g. to a public prosecutor, criminal investigation, police or ombudsmen)
- Closure
- A fact-finding mission or site visit.

- Holding a roundtable evidence session.
- Commissioning and inquiry.
- The preparation of supporting research or summoning of 'experts'.
- Asking for more information, including from the petition organiser.
- Writing to government departments or relevant organisation to ask for their views.
- Inviting ministers or government officials to attend meetings and answer questions.
- Calling senior government officers 'to account',
- Inviting petitioners or any other organisations to present oral evidence (this usually does not happen until at least the second consideration of a petition in Germany. In this instance, the petitioner, witnesses and experts summoned by the Committee receive are entitled to remuneration).
- Public hearings or debates (normally subject to a minimum number of ministers being present).
- Request time for allocation in a full debate.
- Forwarding the petition to another committee or organisation.

The distinction between output and outcome is significant – the petitioners will often wish to know what happened to the petition (such as the total amount of support) as well as what decision was made as a result of it.

4.0 Conclusion

It is our view that the scheme needs to:-

- Be more prescriptive in terms of admissibility;
- Be clearer about powers and actions - consider adding new tiers and triggers;
- Publish rejected petitions for transparency;
- Clarify the position on the participation of elected members;
- Allow signatories within a wider scope (e.g. people who live, study or work in an area);
- Extend the collection period to 100 days;
- Establish how it will work alongside or in conjunction with paper petitions;
- Confirm that electronic petitions and signatures collected from other websites will not be admissible;
- Work with a dedicated committee to facilitate any reduction in threshold.

Annex A: Draft regulations for Lviv

Procedure for submission and consideration of electronic petitions in Lviv

1. General provisions

- 1.1. This procedure defines the detailed procedure for submission, the main requirements and features of consideration of electronic petitions in the Lviv City Council.
- 1.2. An electronic petition is a collective appeal of citizens to the Lviv City Council through its official website or other designated specialized site by means of electronic identification.
- 1.3. Electronic petitions are administered by the Secretariat of the Council of the Lviv City Council.

2. Requirements for the content of the electronic petition

- 2.1. The responsibility for the content of the e-petition lies with the author.
- 2.2. The electronic petition should address issues that are considered and resolved within the exclusive competence of the Lviv City Council.
- 2.3. An electronic petition may not contain:
 - 2.3.1. Calls for the overthrow of the constitutional order, violation of Ukraine's territorial integrity, propaganda for war, violence, cruelty, incitement of interethnic, racial, religious hatred, calls for acts of terrorism, violations of human rights and freedoms, degrading information, dignity, rights and dignity the interests of persons, materials and expressions that pose a threat to the national interests and national security of Ukraine, materials and appeals that include campaigning, advertising, works and / or services;
 - 2.3.2. The name of the natural or legal person under private law without his or her consent;
 - 2.3.3. Brand names
 - 2.3.4. Links to third-party web resources, except for the official sites of the Lviv City Council.
 - 2.3.5. Abusive words and / or direct images, judgmental judgments without providing evidence of such assessment in the name of specific persons;
- 2.4. An electronic petition may not concern:
 - 2.4.1. Election, appointment or dismissal of officials of the Lviv City Council or other enterprises, institutions and organizations subordinated to it, which are within the competence of the Lviv City Mayor, the City Council and its executive bodies;
 - 2.4.2. Issues of discontinuation or reorganization of enterprises, institutions, organizations of communal ownership of the territorial community of Lviv.

3. Creating an e-petition

- 3.1. To create an electronic petition to the Lviv City Council, its author must:
 - 3.1.1. To be authorized on the official website of the Lviv City Council website or other designated specialized site by means of the electronic identification system.
 - 3.1.2. Specify the name of the e-petition.
 - 3.1.3 Outline the substance, rationale, and own vision for solving the problem raised by the e-petition.
 - 3.1.4. If available, add photos, videos, draft regulatory documents
 - 3.1.5. Specify the author's email address and phone number.

4. Administering electronic petitions

- 4.1. The electronic petition shall be verified within 3 working days of the submission by the responsible official of the Secretariat of the Board for compliance with the requirements of this provision and other normative legal acts.
- 4.2. According to the results of the preliminary audit, an official of the Secretariat of the Lviv City Council may decide to:
 - 4.2.1. Admission of petition to collection of electronic signatures;
 - 4.2.2. Rejection of the petition, stating the reasons for the decision.
 - 4.2.3. In case the moderator doubts about the compliance of the petition with this Regulation and / or the current legislation of Ukraine, the petition is not made public, it is directed to the consideration of the standing commission of legality, parliamentary activity and freedom of speech for deciding:
 - 4.2.3.1. Admission of petition to collection of electronic signatures;
 - 4.2.3.2. Rejection of the petition.

5. Collection of electronic signatures

- 5.1. The date of publication of the electronic petition on the official website of the Lviv City Council or other specialized website is the date of the beginning of the collection of signatures in support of it.

- 5.2. Signing an electronic petition requires the authorization of the signatory on the official website of the Lviv City Council or other specialized site using electronic identification systems.
- 5.3. The collection of signatures in support of the electronic petition takes 60 days from the date of its publication on the official website of the Lviv City Council or other specialized site.
- 5.4. An electronic petition to the Lviv City Council is subject to mandatory consideration if it is supported by at least 500 members of the Lviv Territorial Community within 60 days of its publication.
- 5.5. An electronic petition, which has not received the required number of votes in support of it within the prescribed period, is considered as an appeal by citizens in accordance with the Law of Ukraine "On Citizens' Appeal" after the deadline for collecting signatures for its support.

6. Consideration of an electronic petition

- 6.1. If the required petition is received by the required number of votes, it shall be submitted to the Lviv City Council for consideration, by preparing the draft decision on the consideration of the electronic petition and including it in the agenda of the next or next regular city council plenary meeting.
- 6.1.1. If the required petition is received by electronic means less than 5 days before the next plenary meeting of the Lviv City Council, such petition shall be considered at one of the two following plenary meetings.
- 6.2. The Secretariat of the Council within 5 working days after receiving the required number of votes in support of the e-petition prepares the draft decision on the consideration of the e-petition, publishes it, ensures the passing of the procedure of referral to the profile executive bodies and profile standing committees of the Lviv City Council.
- 6.3. The draft decision on the consideration of the electronic petition must comply with the Lviv City Council Regulations and other normative documents of the Lviv City Council and the requirements of Ukrainian spelling, approved by the Ukrainian National Spelling Commission and agreed in accordance with the established procedure.
- 6.4. The Secretariat of the Council is entitled to make technical changes to the text of the electronic petition, which does not change the substance of the appeal.
- 6.5. The text of the e-petition is formulated as an annex to the draft decision on the consideration of the e-petition.
- 6.6. The author of the electronic petition has the right to speak at the meetings of the standing committees and the plenary meeting of the Lviv City Council during its consideration.
- 6.6.1. About the time and date of meetings, the author of the email petitioned by sending a corresponding email to the author's email specified during registration on the official website or other designated specialized site.
- 6.7. According to the results of consideration of the electronic petition, the Lviv City Council can decide on:
- 6.7.1. Support for e-petition;
- 6.7.2. Rejection of e-petition.
- 6.7.2.1. An electronic petition is considered rejected if less than half of the Lviv city council voted in favor of the decision to consider the electronic petition.

7. Implementation of the electronic petition

- 7.1. If a decision is made to support an electronic petition, the executive body of the Lviv City Council, identified in the text of the decision, prepares a road map for resolving the issue raised by the electronic petition.
- 7.2. A roadmap for resolving an issue raised by an electronic petition is developed with the participation of the petitioner.
- 7.3. The roadmap for resolving the issue raised by the e-petition must include the following points:
- 7.3.1.1. The way to resolve the issue;
- 7.3.1.2. Terms of resolving the issue;
- 7.3.1.3. The amount of budgetary allocations needed to resolve the issue.
- 7.4. After the development of the roadmap, it is considered at a meeting of the profile permanent commission of the Lviv City Council.
- 7.5. The Secretariat of the Council Department publishes information on the roadmap for resolving the issue raised by the petition on the information portal of the deputies of the Lviv City Council and directs it to the electronic mailboxes of the deputies of the Lviv City Council.

Annex B: Background Note

In pursuance of Art. 231 of the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", the Statute of the Territorial Community of Lviv, the Secretariat of the Board of the Lviv City Council prepared a draft resolution "On approval of the procedure for submitting and reviewing electronic petitions in the city of Lviv" with proposals for improvement of this instrument of public participation.

E-petitions have become one of the most popular public participation tools. During the existence of the Provisional Procedure for Submission and Consideration of Electronic Petitions Approved by the Decree of the Lviv City Council No. 1371 of December 26, 2016, 471 petitions were submitted, of which 43 received the required number of votes for their consideration at the plenary meeting of the Lviv City Council.

In the process of administering electronic petitions, the responsible officials of the Secretariat of the Council of Lviv City Council were faced with the problem of imperfection of the aforementioned Provisional Procedure, in particular with regard to the incomplete determination of petitions that could not be admitted to the collection of electronic signatures. Against this background, the draft decree proposes to improve the criteria for petitions to allow them to collect signatures.

In addition, the draft resolution improved the mechanism for considering electronic petitions, in particular providing for the possibility of introducing technical amendments to draft decisions on the consideration of electronic petitions.

The draft resolution also proposes to improve the mechanism of implementation of electronic petitions, which provides for the preparation of a roadmap for the implementation of a petition with the obligatory participation of the petitioner, as well as the presentation of the roadmap at meetings of relevant permanent commissions of the Lviv City Council.