

Analýza a/alebo evaluácia štyroch Dialógov o verejných politikách

Záverečná správa z výskumu

**Ústav výskumu sociálnej komunikácie
Slovenská akadémia vied
Dúbravská cesta 9
841 04 Bratislava**

Bratislava, 2013

Autori: Gabriel Bianchi (supervízia Správy a kapitoly 6 a 7)
Barbara Láštiová (kapitoly 1-5)
Karolína Miková (kapitola 6)

OBSAH

Hlavné zistenia	4
1. Úvod	15
2. Kontexty občianskej spoločnosti a verejnej správy z hľadiska potenciálu pre participáciu: všeobecné východiská problematiky	17
3. Výsledky evaluačného výskumu	21
3.1 <i>Dialóg o Zákone o účasti verejnosti na legislatívnom procese</i>	24
3.2 <i>Dialóg o Zákone o ochrane prírody</i>	25
3.3 <i>Dialóg o Zákone o sociálnych službách</i>	42
3.4 <i>Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv</i>	55
4. Odporúčania účastníkov a účastníčok výskumu pre participatívnu tvorbu verejných politík	75
5. Celkové závery analýzy	78
6. Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby politík (Manuál pre verejnú správu).	82
6.1 Princípy a postup tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti	83
6.2 Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky	87
6.3 Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky	92
6.4 Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike	98
6.5 Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii	104
6.6 Ilustrácia – ako boli použité scenáre 1-4 v troch Dialógoch o verejných politikách na Slovensku (2012-2013)	114
7. Hodnotové zarámčovanie – participácia v deliberatívnej („zdôvodňujúcej“) demokracii	116
Eratta	118
Príloha	135

HLAVNÉ ZISTENIA

Správa hodnotí priebeh štyroch Dialógov o verejných politikách, ktoré sa realizovali v rámci *Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike* a boli uskutočnené prostredníctvom participatívnych metód. Realizáciu dialógov inicioval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSVROS). ÚSVROS v prvej fáze s rezortmi diskutoval tak o výbere konkrétnych politík, ktoré sa mali realizovať participatívne, ako aj o štruktúre a priebehu participatívnych procesov.

Pilotnými dialógmi boli:

1. Dialóg o Zákone o ochrane prírody (MŽP SR);
2. Dialóg o Zákone o sociálnych službách (MPSVR SR);
3. Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv (MZVaEZ SR);
4. Dialóg o Zákone o účasti verejnosti na legislatívnom procese (MS SR).

Realizácia štvrtého dialógu sa napokon **presunula na rok 2014**. Podrobná evaluácia sa teda zamerala len na prvé tri dialógy.

Správa vychádza predovšetkým z pološtruktúrovaných rozhovorov s kľúčovými aktérmi a aktérkami (N=18), ktorí boli zapojení do prípravy a realizácie participatívnych procesov a to tak z radov MNO, ako aj verejnej správy a ÚOŠS. Ďalším zdrojom dát boli dokumenty poskytnuté jednotlivými rezortmi (napr. zápisnice, uznesenia, prezenčné listiny), webové stránky rezortov a informácie prezentované vo vybraných médiách.

Na základe detailnej analýzy prínosov a obmedzení troch realizovaných participatívnych procesov v formulujeme podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, ktoré sú popísané v 6. kapitole tejto správy.

Za hlavné **prínosy** troch realizovaných participatívnych procesov možno pokladať predovšetkým:

1. Zapojenie relatívne **diverzifikovaného spektra stakeholderov** tak z radov MNO, ako aj iných zainteresovaných subjektov (akademický sektor, záujmové a profesijné združenia, verejná správa, zainteresovaní jednotlivci);
2. **Pripravenosť** a otvorenosť **rezortov vstupovať do komunikácie** aj s **tými stakeholdermi**, ktorí sa preukázali ako **relevantní až v neskorších fázach procesu**;
3. Samotné **rozhodnutie rezortov otestovať svoje možnosti a limity** v týchto pilotných participatívnych procesoch, čím bol naplnený predpoklad úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktorým je **presvedčenie predstaviteľov verejnej správy o prospešnosti zapájania verejnosti** do rozhodovania o veciach verejných.

Identifikáciu najzávažnejších rezerv procesov analyzovaných v tejto správe možno prezentovať v dvoch skupinách zistení: (a) spoločných nedostatkov a (b) zásadných rozdielov medzi procesmi.

(a) Za **spoločné nedostatky**, prítomné vo všetkých participatívnych procesoch, možno označiť to, že:

3. Vo všetkých troch analyzovaných procesoch dominoval ten stupeň participácie, v ktorom sa **verejnosť zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky**, avšak **bez toho**, že by predtým prebehol prvý nevyhnutný stupeň, kedy je širšia **verejnosť informovaná** o tom, že sa zvažuje prijatie novej politiky. Nebol tak naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti na tvorbe verejných politík, ktorým je **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu** participácie (cieľov, rolí, aktérov, zodpovednosti, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
4. Vo všetkých troch procesoch boli **rezervy** aj pokiaľ ide o **zdieľanie všetkých relevantných informácií medzi rezortmi** a jednotlivými **strategickými stakeholdermi** či orgánmi zapojenými do procesu. Nebol tak v plnej miere naplnený ďalší predpoklad úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **objektivita**, t. j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy - úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým.
5. **Nebol dostatočný čas na pripomienkovanie** konečnej verzie materiálov, ktoré mali byť výsledkom procesu, hoci pôvodne naplánovaný časový rámec bol dostatočný. Nebol tak naplnený jeden z predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **dostatočný čas na participatívny proces**, t. j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.
6. Vo všetkých troch procesoch **chýbala spätná väzba** o tom, či a do akej miery boli pripomienky predstaviteľov verejnosti začlenené do konečnej podoby predkladaných materiálov. Konzultatívne procesy s verejnosťou preto mohli byť ich účastníkmi vnímané iba ako formalita. Navyše tak nebol naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **zodpovednosť verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
7. Vo všetkých troch procesoch ich účastníkom z radov verejnosti **chýbalo jasné zadanie**.

To, že sa vyskytli tieto okolnosti, malo významný vplyv nielen na samotný **priebeh** procesu (napr. Existoval dostatočný priestor pre participáciu a deliberáciu všetkých zainteresovaných aktérov alebo nie? Bola komunikácia medzi účastníkmi efektívna a zrozumiteľná alebo nie?), ale aj na jeho **výsledok** (Dospelo sa k plánovanému výsledku alebo nie?) a jeho **percepciu zúčastnenými aktérmi** (Je výsledok a spôsob, ako sa k nemu dospelo akceptovaný a vnímaný ako legitímny alebo nie?).

(b) Zásadné **rozdiely** medzi analyzovanými procesmi sú nasledovné:

1. Jedine v procese prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv

možno hovoriť o výraznom presahu na ten stupeň participácie, kedy sa verejnosť **zúčastňuje aj na rozhodovaní o verejnej politike.**

2. Jednotlivé **rezorty** sa výrazne **líšia čo do miery zverejnenia informácií** o priebehu a výsledkoch procesov (zloženie poradných orgánov, zápisnice, priebežné verzie materiálov...), či už v priebehu procesu, alebo po jeho ukončení. Napríklad MZVaEZ na internete zverejnilo všetky relevantné dokumenty. MŽP zverejnilo pracovný návrh novely Zákona o ochrane prírody a dve tlačové správy, ale nezverejnilo žiadne informácie o orgánoch, ani samotnom priebehu procesu. MPSVR na svojej webstránke nezverejnilo žiadne informácie o procese.
3. Jednotlivé dialógy sa výrazne líšia čo do **miery kontroly**, akú mali rezorty **nad riadením a priebehom procesu**. Kým v prípade Zákona o ochrane prírody a Zákona o sociálnych službách išlo o procesy riadené rezortmi, v prípade Celostátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv proces facilitovala tretia strana a bol úplne otvorený vstupovaniu rôznych aktérov z radov verejnosti do diskusie.
4. Jednotlivé dialógy sa tiež líšia čo do **statusu**, aký je v nich pripisovaný **expertom** a expertnej práci. Na prípravu textu stratégie ľudských práv MZVaEZ kontraktovalo platených expertov, čím jasne zadefinovalo očakávania od nich. Naopak, v prípade pracovnej skupiny na prípravu zákona o sociálnych službách, ktorá bola v zásade neplatenou expertnou skupinou, vznikli pochybnosti o jej statuse a záväznosti jej odporúčaní.
5. Jedine v prípade Dialógu o Zákone o sociálnych službách možno hovoriť o **systematickom mapovaní stakeholderov**, ktoré je jedným z prvých krokov, ktoré by mali prebehnúť pri plánovaní a dizajnovaní participatívnych procesov.

Nasledujúci text stručne prezentuje priebeh troch participatívnych procesov ukončených v roku 2013, ich štruktúru a ich hlavné pozitíva a rezervy.

1. Dialóg o Zákone o ochrane prírody (MŽP SR)

Časová a evaluačná os procesu

ČASOVÁ OS PROCESU							
Fáza tvorby novely zákona				Fáza pripomienkovania novely zákona			
07/2012	7. 9. 2012	10/2012	11/2012	6. 5. 2013	6. -7. 6. 2013	24. 5.-13. 6. 2013	27.9. 2013
rozhodnutie participatívne pripraviť Zákon o OPK (neskôr novela)	konferencia Aktuálne otázky ochrany prírody a starostlivosti o les pri rozvoji vidieka, pod záštitou MPRV a MŽP	kreovaná Koordinačná medzirezort. pracovná skupina	kreovaná Medzirezortná prac. skup. pre prípravu zák. o OPK a zák. o lesoch	verejné prerokovanie pracovného návrhu novely	besedy na festivale Envirofilm (štátny tajomník a hostia)	MPK (paralelne pripomienky v neformálnej rovine)	novela po schválení vládou odoslaná do NR SR
05/2012 - 08/2013							
parciálne stretnutia členov vedenia MŽP s vybranými zástupcami stakeholderov							
EVALUAČNÁ OS PROCESU							
P - umožnenie účasti aj tým stakeholderom, ktorí sa sami prihlásili v priebehu procesu				- bola možnosť vstupu nových stakeholderov do procesu aj po verejnom prerokovaní			
o				- bola možnosť neformálne pripomienkovať novelu aj počas MPK			
z							
i							
t							
í							
v							
a							
N - nesystematické mapovanie stakeholderov				- bola krátka časová lehota na pripomienkovanie novely a vyhodnotenie pripomienok			
e - koncentrácia riadenia procesu na úrovni vedenia rezortu				- zúčastnení aktéri nedostali spätnú väzbu o vyhodnotení pripomienok zo strany MŽP			
g - informácie o procese boli prístupné len najvyšším úrovňam hierarchie riadenia participatívneho procesu				- z verejného prerokovania neexistuje zápisnica v písomnej podobe (len zvukový záznam pre pracovné účely MŽP)			
a - verejnosti okrem 2 tlačových správ neboli sprístupnené				- vstup širšej verejnosti do procesu len 18 dní pred začatím MPK			
t - podrobnejšie informácie o procese, ani dokumentácia z procesu							
í (orgány a ich zloženie, harmonogram, dôležité dátumy, zápisnice zo stretnutí...) na webstránke MŽP							
v							
a							

V dialógu o Zákone o ochrane prírody participácia verejnosti prebehla v rovine účasti na diskusii o alternatívach verejnej politiky. Strešným orgánom procesu prípravy novely Zákona o ochrane prírody a krajiny bola **Medzirezortná pracovná skupina pre prípravu zákona o ochrane prírody a zákona o lesoch** (MŽP a MPRV). Jej vytvorenie a úlohy boli zadefinované v záveroch medzirezortnej konferencie „Aktuálne otázky ochrany prírody a starostlivosti o les pri rozvoji vidieka“, ktorej sa v septembri 2012 zúčastnilo vyše 200 účastníkov, vrátane MNO. Úlohou medzirezortnej pracovnej skupiny bolo predovšetkým zosúladiť ustanovenia pripravovanej novely zákona o ochrane prírody s pripravovanou novelou zákona o lesoch. Okrem zástupcov oboch rezortov a rezortných organizácií v nej bola zastúpená aj akademická obec, reprezentovaná Technickou univerzitou vo Zvolene.

Špecificky o postupoch a metodikách na prehodnotenie sústavy chránených území a riešenie náhrad ujmy vlastníkov rokovala **Koordinačná medzirezortná pracovná skupina**, do ktorej boli okrem zástupcov rezortov a rezortných organizácií navrhnutí aj zástupcovia akademickej obce (EÚ SAV, TU Zvolen), neštátnych vlastníkov lesov a jeden zástupca MNO, ktorý sa však rokovaní napokon vôbec nezúčastnil.

Verejnosť (MNO, ale najmä rôzne záujmové a profesijné združenia) vstupovala do procesu prípravy novely prostredníctvom parciálnych rokovaní s vedením rezortu, ktoré prebiehali kontinuálne od mája 2012 až do augusta 2013. Pozitívom tejto časti

procesu bolo, že vedenie rezortu bolo otvorené diskusiám aj s tými stakeholdermi, ktorí do procesu vstúpili až v neskorších fázach a neboli ministerstvom pôvodne vôbec oslovení. Negatívom bolo nesystematické mapovanie stakeholderov zo strany rezortu.

V prvej fáze procesu, ktorá predchádzala verejnému prerokovaniu, však bola **podprezentovaná tak účasť MNO** ako aj **zástupcov akademickej obce**. V medzirezortných pracovných skupinách túto zastupovali predovšetkým experti z Lesníckej fakulty TU Zvolen. Dominancia lesníckej perspektívy v procese bola však kritizovaná viacerými účastníkmi rozhovorov z radov MNO. Do procesu tak širšie spektrum relevantných akademikov z rôznych univerzitných pracovísk či SAV vstúpilo až na verejnom prerokovaní.

Verejné prerokovanie 6. 5. 2013 bolo prvou príležitosťou pre výraznejší vstup širokej verejnosti do procesu pripomienkovania novely. Hoci jeho účastníci mali možnosť novelu zákona pripomienkovať priamo na mieste a následne zasielať pripomienky aj písomne, nedostali **nijakú spätnú väzbu** o tom, či a do akej miery boli ich pripomienky zohľadnené v paragrafovom znení novely, postúpenom do MPK. Na preštudovanie materiálu a jeho pripomienkovanie boli približne dva týždne, čo je **krátky čas**, ak má prebehnúť komplexnejšia diskusia medzi všetkými zainteresovanými.

Ďalšia príležitosť na vstup širokej verejnosti do procesu bola mesiac po verejnom prerokovaní, na diskusiách v rámci festivalu **Envirofilm** (6. a 7. 6. 2013). Hoci tieto sa konali len týždeň pred ukončením MPK, opätovný vstup aktérov z radov MNO a ZMOS do diskusie viedol minimálne k jednej dôležitej zmene v novele, ktorú sa predtým na iných fórach nepodarilo presadiť.

Viacero zainteresovaných subjektov, ktorí sa zúčastnili negociácií v rôznych štádiách procesu, sa však opätovne usilovalo presadiť svoje požiadavky aj prostredníctvom hromadných pripomienok v rámci MPK.

Za zásadnú rezervu procesu možno považovať to, že o jeho priebehu **neboli na stránke rezortu publikované takmer nijaké informácie a dokumenty**, okrem pracovného návrhu novely. MŽP okrem toho uverejnilo len jednu tlačovú správu o verejnom prerokovaní a jednu tlačovú správu o prijatí novely Vládou SR.

Zainteresovanej verejnosti, ktorá nevstupovala do negociácií na tej hierarchicky najvyššej úrovni procesu, tak napríklad nebolo zrejmé, aké sú kľúčové orgány procesu, ich zloženie či právomoci a akým spôsobom vstup verejnosti do prípravy novely vlastne prebieha. Z dôvodu nedostatočnej informovanosti tak **medzi účastníkmi procesu vznikali pochybnosti o tom, kto vlastne a do akej miery môže konečnú podobu novely ovplyvňovať**. Proces preto jeho priami účastníci aj vonkajší pozorovatelia z radov environmentálnych MNO vnímali ako nedostatočne otvorený a s nejasnými pravidlami a z ich pohľadu **sa vstup verejnosti redukoval výlučne na jedno verejné prerokovanie**.

V sumári možno za **hlavné rezervy** toho procesu považovať predovšetkým: (1) nesystematické mapovanie stakeholderov zo strany rezortu; (2) absenciu spätnej väzby a nedostatočné zdieľanie informácií medzi účastníkmi procesu, pričom tieto boli

koncentrované na úrovni hierarchicky najvyšších orgánov riadenia participatívneho procesu; (3) nedostatočnú informačnú otvorenosť procesu zoči-voči laickej verejnosti; (4) krátky časový rámec pre zapájanie širokej verejnosti do procesu deliberácie: proces sa širokej verejnosti otvoril až vo svojej záverečnej fáze, necelé tri týždne pred začiatkom MPK; (5) koncentráciu riadenia procesu výlučne na úrovni vedenia rezortu.

V tomto procese **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivity**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu; (4) po vstupe širšej verejnosti do procesu (verejné prerokovanie a diskusie) nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

2. Dialóg o Zákone o sociálnych službách (MPSVR SR)

Časová a evaluačná os procesu

ČASOVÁ OS PROCESU									
Fáza tvorby novely zákona					Fáza pripomienkovania novely zákona				
17. 7. 2012	20. 9. 2012	6. 11. 2012	15. 1. 2013	28. 2. 2013	17.4.-31.5. 2013	12. 7. 2013	16. 7. 2013	8. - 28.8. 2013	27. 9. 2013
1. stretnutie PS	2. stretnutie PS (kompetencie)	3. stretnutie PS (financovanie SS)	4. stretnutie PS (úhrada zdravot. výkonov poskyt. v ZSS)	5. stretnutie PS (deinštitucionalizácia SS)	tézy novely prezentované na konferenciách (UKF Nitra, ZMOS, APSS v SR, o.z. Proti Prúdu)	paragrafové znenie novely poskytnuté členom PS	6. stretnutie pracovnej skupiny (paragraf. znenie)	MPK	novela po schválení vládou odoslaná do NR SR

27. 9. – 6. 12. 2012

6 tematických pracovných stretnutí v menších skupinách (napr. soc. služby pre osoby, ktoré nemajú zabezpečené základné životné podmienky a pre užívateľov návykových látok, nízkoprahové soc. služby pre deti a rodinu, štandardy soc. služieb, atď.)

EVALUAČNÁ OS PROCESU	
P o z i t í v a	- systematické mapovanie stakeholderov: široko koncipovaná pracovná skupina - umožnenie účasti v pracovnej skupine aj tým stakeholderom, ktorí sa sami prihlásili - zapojenie ďalších relevantných zainteresovaných subjektov do diskusie o partikulárnych oblastiach novely (tematické podskupiny) - prezentácia téz novely na širších fórach mimo úzkej pracovnej skupiny (konferencie)
N e g a t í v a	- pracovná skupina nemala štatút a rokovací poriadok - nebolo jasne zadefinované, aký mandát mali členovia pracovnej skupiny na rozhodovanie v mene zainteresovaných subjektov, ktoré v PS reprezentovali - pracovná skupina nebola formálne informovaná o priebehu rokovaní tematických podskupín - absencia spätnej väzby o tom, ako boli stanoviská členov pracovnej skupiny zapracované do novely zákona
a	- neskoré sprístupnenie paragrafového znenia novely členom PS - nebol čas na zahrnutie širšej verejnosti (napr. prijímateľov sociálnych služieb) do procesu
a	- širšej verejnosti neboli sprístupnené informácie o procese (že vôbec prebieha), ani dokumentácia z procesu (orgány a ich zloženie, harmonogram, dôležité dátumy, zápisnice zo stretnutí...) na webstránke MPSVR - v procese chýbal externý facilitátor

V dialógu o Zákone o sociálnych službách participácia verejnosti prebehla v rovine účasti na diskusii o alternatívach verejnej politiky a verejnosť sa čiastočne podieľala aj na rozhodovaní o verejnej politike. Proces prípravy novely Zákona o sociálnych službách pozostával z (1) 6 stretnutí pracovnej skupiny zloženej najmä zo zástupcov gestorov (ZMOS, VÚC) a poskytovateľov sociálnych služieb, ktorá diskutovala o koncepcii novely zákona; (2) 6 tematických pracovných podskupín, ktoré pracovali na paragrafových zneniach špecifických častí novely a (3) stretnutí s rozličnými stakeholdermi na odborných konferenciách či valných zhromaždeniach organizácií zainteresovaných v procese (UKF Nitra, APSS SR, ZMOS, o.z. Proti prúdu). Prvé stretnutie veľkej pracovnej skupiny sa konalo 17. 7. 2012, posledné 16. 7. 2013, proces prípravy novely Zákona o sociálnych službách teda trval 1 rok.

Pozitívne možno hodnotiť predovšetkým zloženie pracovnej skupiny, systematické mapovanie stakeholderov, ako aj pripravenosť riaditeľky Odboru sociálnych služieb MPSVR, ktorá bola hlavnou styčnou osobou v komunikácii s verejnosťou, flexibilne vstupovať do diskusií aj mimo rámca pracovnej skupiny.

Za jednu z **hlavných rezerv** procesu možno považovať to, že v procese syntézy získaných poznatkov členov pracovnej skupiny **chýbala spätná väzba**. Členovia pracovnej skupiny síce dávali k prerokovávaným témam svoje stanoviská, ústne aj písomne; vyhodnotenie tohto procesu a najmä informácia o tom, ako sa pripomienky premietli do zmeny koncepcie ministerstva, však chýbali.

Spätná väzba podľa všetkého efektívne fungovala v procese diskusií o paragrafovom znení špecifických častí novely, ktoré sa týkali rôznych oblastí problematiky sociálnych služieb a odohrávali sa v **tematických pracovných podskupinách**, kde boli prítomní zástupcovia rôznych poskytovateľov sociálnych služieb, verejnej správy, atď. V procese však chýbala spätná väzba od **prijímateľov** sociálnych služieb.

Z formálneho hľadiska možno kritizovať **nevyjasnenú pozíciu pracovnej skupiny** v celom procese, keďže nemala vytvorený a oficiálne zverejnený štatút a rokovací poriadok. To sa mohlo stať zdrojom nedorozumení, keď niektorí jej členovia a členky mali pocit, že nie sú dostatočne informovaní o dianí v procese. S celkovou koncepciou/tézami novely boli účastníci procesu napríklad prvýkrát oboznámení až v apríli-máji 2013, a to **mimo** oficiálnej pracovnej skupiny, na rôznych konferenciách. **Pracovná skupina takisto nebola formálne informovaná o priebehu rokovaní tematických podskupín**. Včasným a čo najotvorenejším zdieľaním informácií by sa predišlo možným napätiam v rámci pracovnej skupiny a pochybnostiam jednotlivých jej členov a členiek o jej statuse v celom procese.

V záverečnej fáze prípravy novely bola nízka dostupnosť informácií, keďže paragrafové znenie novely bolo členom pracovnej skupiny sprístupnené s nedostatočným časovým predstihom, pričom na jej dôkladné preštudovanie mali len jeden pracovný deň. **Na pripomienkovanie paragrafového znenia** so zahrnutím čo najširšieho spektra dotknutých strán, vrátane širšej verejnosti (predovšetkým prijímateľov sociálnych služieb), teda **nebol dostatok času**. Kľúčová časť procesu, kedy sa malo pracovať už s paragrafovým znením novely zákona, sa navyše udiala až počas školských prázdnin a dovolenkového obdobia.

Na internetovej stránke MPSVR vôbec **neboli zverejnené informácie o procese** – ani to, že Dialóg o sociálnych službách prebieha, ani informácie o zložení pracovnej skupiny, či zápisnice z jej stretnutí, atď. Z tohto pohľadu nebol proces dostatočne otvorený širokej laickej verejnosti.

Možno tiež konštatovať, že vedeniu diskusií pracovnej skupiny by výrazne pomohol **externý facilitátor**, keďže pri diskusii, kde do hry vstupuje také rôznorodé spektrum stakeholderov a kde je množstvo navrhovaných zmien také veľké, je náročné manažovať odbornú a zároveň procesovú rovinu diskusie.

V sumári možno za **hlavné rezervy procesu** považovať: (1) nevyjasnený status pracovnej skupiny v procese z hľadiska záväznosti a legitimacy záverov z jej rokovaní, s čím súvisí aj absencia spätnej väzby o tom, akým spôsobom boli jej závery zohľadnené v konečnej podobe novely; (2) nedostatočnú informovanosť členov a členiek pracovnej skupiny o dianí v procese mimo jej rokovaní; (3) neskoré zverejnenie paragrafového znenia novely a krátky čas na jeho pripomienkovanie pred MPK; (4) nezverejnenie informácií o procese a jeho orgánoch na stránke rezortu, kde by boli prístupné aj širšej

verejnosti; (5) nedostatočné zapojenie prijímateľov sociálnych služieb do procesu.

V tomto procese teda **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivity**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/neustrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu. (4) V záverečnej etape procesu tiež nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

3. Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv (MZVaEZ)

Časová a evaluačná os procesu v roku 2013

ČASOVÁ OS PROCESU								
15. 4. 2013	13. 5. 2013	14. 5. 2013	24.5.-14.6. 2013	17. 6. 2013	20. 6. 2013	25.6.-3.7. 2013	15. 7. 2013	4. 9. 2013
Uznesenie Rady vlády č. 67 k návrhu procesu	vzniká riadiaci výbor procesu	1. zasadnutie koordinačnej skupiny	redakčný tím pracuje na 1. verzii stratégie	2. zasadnutie koordinačnej skupiny k 1. verzii stratégie	redakč. tím pripravil 2. verziu stratégie na workshopy	5 workshopov v KE, BB a BA	3. verzia stratégie upravená po workshopoch	Rada vlády – proces predĺžený do 2014
						07-09 2013		
						kritické reakcie časti verejnosti na stratégiu: otvorený list KBS ministrom zahraničia, otvorený list BA organizácie Matice slovenskej, list 69 kresťanských MNO predsedovi vlády, verejná diskusia na blogoch a sociálnych sieťach, e-mailly ministrom zahraničia a tajomníčke Rady vlády		
EVALUAČNÁ OS PROCESU								
P o z i t í v a	- existovalo viacero úrovní riadenia participatívneho procesu - v procese bol od začiatku prítomný hlas verejnosti v podobe účasti zástupcov vybraných MNO v koordinačnej skupine - účasť platených expertov na procese prípravy textu stratégie - otvorené zdieľanie informácií o procese smerom k širokej verejnosti (všetky relevantné dokumenty boli publikované na webstránke Rady vlády)					- účasť na workshopoch otvorená širokej verejnosti - konanie workshopov aj mimo Bratislavu - riadenie procesu externými facilitátormi		- aktívny vstup MZVaEZ do mediálnej diskusie o ľudských právach - rozhodnutie predĺžiť proces a redukovať časovú zťaženosť pri príprave dokumentu
N e g a t í v a	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)					- nesystematické mapovanie stakeholderov pred workshopmi - nesystematické mapovanie konfliktných tém - koncentrácia workshopov do krátkeho čas. okna - nedostatočná medializácia konania workshopov		- členovia koordinačnej skupiny nemali včasný prístup k pripomienkam vzneseným v konzultatívnom procese - koordinačná skupina už nemala možnosť pripomienkovať verziu stratégie prepracovanú po workshopoch

V Dialógu o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv participácia verejnosti prebehla aj na úrovni rozhodovania o verejnej politike. Proces prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv sa začal **15. 4. 2013**, uznesením Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (ďalej „Rada

vlády) č. 67 k návrhu procesu prípravy stratégie. Proces z organizačného a logistického hľadiska manažovalo MZVaEZ, avšak samotná tvorba textu stratégie a vedenie konzultatívneho procesu so zástupcami verejnosti boli zverené do rúk **externých odborníkov** na ľudské práva, respektíve externých facilitátorov.

Základným orgánom procesu bola 24-členná **koordináčna skupina**, ktorá pozostávala tak zo zástupcov rezortov, ako aj MNO zastúpených vo výboroch Rady vlády. Jej hlavnou úlohou bolo pripomienkovať proces tvorby stratégie ako aj jej samotný obsah. 7-členný **riadiaci výbor** mal na starosti manažovanie procesu. 5-členný expertný **redakčný tím** bol poverený prípravou materiálu. Diskusia so zástupcami širšej verejnosti sa realizovala v rámci piatich workshopov v Bratislave, Košiciach a Banskej Bystrici. Kľúčovými témami workshopov sa stalo právo na život od počatia a práva LGBTI ľudí, pričom tieto témy polarizovali priebeh diskusií.

Za prvé pozitívum procesu prípravy stratégie možno považovať **mieru otvorenosti** tohto procesu participácii širokej verejnosti. Za druhé pozitívum možno označiť vôľu **delegovať riadenie procesu na tretiu stranu**, ktorá je prejavom učenia decizorov, že procesová expertíza je expertíza iného typu, potrebná najmä v tom prípade, ak proces potenciálne naráža na stret nekompatibilných hodnôt či záujmov. Tretím pozitívom je rozhodnutie **zazmluvniť platených expertov**, ktorí boli poverení prípravou textu stratégie.

Na druhej strane však v rozhovoroch zazneli aj kritické názory, že MZVaEZ malo hneď od začiatku (a nie až v záverečnej, názorovo a hodnotovo polarizovanej fáze) aktívnejšie vstúpiť do procesu v tom zmysle, že malo jasne stanoviť mantinely diskusie o ľudských právach, dané medzinárodnými záväzkami SR.

Hlavné rezervy procesu sa týkajú predovšetkým: (a) krátkeho času na prípravu a konzultovanie súčasnej verzie materiálu so zástupcami verejnosti a (b) nedostatočné **mapovanie** kľúčových zainteresovaných aktérov na začiatku procesu.

Časový tlak, pod akým stratégia vznikala, sa odrazil na viacerých úrovniach procesu: pri nomináciách do koordináčnej skupiny, pri príprave textu stratégie redakčným tímom, aj pri pripomienkovaní dokumentu koordináčnou skupinou. Časový tlak mohol tiež medzi niektorými účastníkmi workshopov vyvolať obavy, že cieľom je narýchlo odsúhlasiť dokument, o ktorom nebude možné do hĺbky deliberovať a ktorý bude zvyhodňovať niektoré skupiny občanov na úkor iných. To mohlo prispieť k ešte výraznejšej polarizácii pozícií časti účastníkov procesu. Workshopy tiež mohli byť z tohto dôvodu vnímané niektorými účastníkmi a účastníčkami len ako formalita. Nebol tak naplnený základný predpoklad úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktorým je **zabezpečenie dostatočného času** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.

Ministerstvo naopak dva týždne otáľalo so zverejnením súčasnej verzie materiálu, v ktorej už boli zapracované pripomienky z workshopov. To mohlo vyvolať ďalšie pochybnosti všetkých zúčastnených zástupcov verejnosti nielen o zmysle dokumentu, ale aj o pozícii rezortu k nemu.

Proces tiež otvoril otázky ohľadom **nástrojov, ako viesť hodnotovo polarizovanú diskusiu**. Polarizácia názorov vo verejnom priestore je nevyhnutná fáza, ktorá v konečnom dôsledku umožňuje dozrievanie v diskusii. To však predpokladá, že do diskusie bude zapojené čo najširšie spektrum zainteresovaných aktérov.

Prvou fázou teda malo byť **mapovanie zainteresovaných aktérov a mapovanie tém**, vrátane tých, ktoré sú potenciálne konfliktné (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6). Tieto témy sa mohli otvárať a testovať už pred začatím samotného procesu, napríklad v rovine mediálnej diskusie. MZVaEZ však v tomto procese nedocenilo význam nastolovania mediálnej agendy.

Skúsenosť z procesu prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv naznačuje, že pokiaľ do neho od začiatku nie sú na všetkých úrovniach rozhodovania zapojení reprezentanti čo najširšieho spektra relevantných (strategických) stakeholderov, môže to proces skôr či neskôr zablokovať. Budúca diskusia by sa skôr ako na hlboké rozdiely mala sústrediť na hľadanie styčných bodov medzi reprezentantmi protichodných pozícií. Ukazuje sa tiež, že je zložité participatívne rozhodovať o témach, o ktorých ešte neprebehla participatívna diskusia. Zároveň však tento participatívny proces otvoril priestor na to, aby sa takáto diskusia mohla ďalej prehlbovať a kultivovať.

1. ÚVOD

Prvým cieľom tejto správy je popísať, analyzovať a zhodnotiť priebeh štyroch Dialógov o verejných politikách, ktoré sa realizovali v rámci *Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike* a boli uskutočnené prostredníctvom participatívnych metód. Realizáciu dialógov inicioval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSVROS). ÚSVROS v prvej fáze s rezortmi diskutoval tak o výbere konkrétnych politík, ktoré sa mali realizovať participatívne, ako aj o štruktúre a priebehu participatívnych procesov.

Druhým cieľom je, na základe tejto evaluácie, pripraviť podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politík.¹

Druhá kapitola správy sumarizuje relevantné kontexty občianskej spoločnosti a verejnej správy z hľadiska potenciálu pre participáciu.

Tretia kapitola podrobne popisuje a hodnotí implementáciu participatívnych procesov v rámci štyroch pilotných projektov:

1. Dialógu o Zákone o sociálnych službách (MPSVaR SR),
2. Dialógu o Zákone o ochrane prírody (MŽP SR),
3. Dialógu o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv (MZV SR) a
4. Dialógu o Zákone o účasti verejnosti na legislatívnom procese (MS SR).

Štvrtá kapitola správy stručne prezentuje odporúčania účastníkov a účastníčok rozhovorov pre optimalizáciu implementácie participačných procesov v tvorbe verejných politík.

Piata kapitola sumarizujeme pozitíva, ale aj problémy a obmedzenia, ktoré sa vyskytli vo všetkých popísaných participatívnych procesoch. Prezentuje tiež základné odlišnosti v perspektívach aktérov z verejnej správy a MNO ohľadom toho, ako participatívne vytvárať verejné politiky.

Šiesta kapitola obsahuje samotné podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politík. Jej ambíciou je poslúžiť ako návod na to, ako optimálne nastaviť participatívny proces tak z hľadiska cieľov, nástrojov ako aj zahrnutých stakeholderov.

Táto správa by nemohla vzniknúť bez rozhovorov so zainteresovanými aktérmi, ktorí sa zúčastnili participatívnych procesov a bez informácií a dokumentov, ktoré nám, často

¹ Tieto ciele sú formulované v Akčnom pláne Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR, v časti B: "V rámci realizácie akčného plánu predpokladáme odskúšanie rôznych modelov zapájania zainteresovaných aktérov a verejnosti s cieľom zovšeobecniť odporúčané postupy, ktoré zdefinujú pravidlá zapájania verejnosti do tvorby vybraných politík ako súčasť administratívnych postupov." Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.otvorenavlada.gov.sk/finalna-verzia-akcneho-planu/>

aj v opakovanej komunikácii, poskytli. Týmto im ešte raz ďakujeme za ich čas a za otvorené zdieľanie informácií pre účely tejto evaluácie.

2. KONTEXTY OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI A VEREJNEJ SPRÁVY Z HĽADISKA POTENCIÁLU PRE PARTICIPÁCIU: VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ PROBLEMATIKY

2.1 Občianska participácia na Slovensku

Viacerí autori a autorky argumentujú, že vyššia miera participácie občanov na veciach verejných – najmä v podobe účasti na jej deliberatívnych formách, ktoré znamenajú aktívny vstup do verejnej rozpravy – signalizuje menšiu prítomnosť občianskej apatie či odcudzenosti od politiky a má potenciál, prinajmenšom v dlhodobej časovej perspektíve, prispieť k zvýšeniu kvality demokracie.² Deliberatívna demokracia je pritom chápaná ako taká forma vlády, v ktorej **slobodní a rovní občania** (a ich reprezentanti) zdôvodňujú rozhodnutia (**zásada uvádzania dôvodov**) v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (**zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným**), s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (**zásada záväznosti procesu**), ale je zároveň otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (**zásada dynamiky procesu**).³ Koncepcia deliberatívnej demokracie pritom spočíva na štyroch normatívnych princípoch: **reciprocite** (ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevyklučujú), **publicite** (nič nemôže byť tajné), **zodpovednosti** (politici si nemôžu vládnuť len tak ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili) a **inklúzii** (záujmy všetkých členov komunity musia byť zahrnuté v deliberácii).⁴

Miera občianskej participácie súvisí aj s tým, ako radoví občania vnímajú svoje miesto v politickom živote. Ako ukázal výskum **Občianstvo a participácia na Slovensku** z roku 2008 (COPART-ÚVSK SAV/IVO)⁵, na prvý pohľad medzi nimi prevažuje princíp participácie a spoluzodpovednosti. Takmer všetci participanti výskumu napríklad požadovali od politikov, aby diskutovali s občanmi pri prijímaní rozhodnutí, ktoré sa ich dotýkajú (92 %). Uvedené názory sa však u mnohých kombinujú s priznaním občianskej bezmocnosti a neschopnosti ovplyvňovať politické rozhodovanie. Významnej časti verejnosti je vlastné paternalistické presvedčenie, že „najlepšia vláda je tá, ktorá o všetkom rozhoduje sama“ (súhlasí 44 %, nesúhlasí 52 %). U menšej časti sa toto presvedčenie dokonca spája s explicitným schvaľovaním tvrdenia, že „my občania by sme sa nemali miešať politikom do remesla“ (19 %). Tieto postoje sú významnou brzdou participácie občanov na verejnom dianí a vyvierajú z historickej skúsenosti zo života v nedemokratických režimoch. Ich extrémnym dôsledkom môže

² Bútorová, Z., Gyárfášová, O. (2010). Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradox. In: J. Plichtová, (Ed.), *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (s. 137-184), Bratislava: Veda. Porov. Plichtová, J. (2010). Prečo potrebujeme výskum občianstva, participácie a deliberácie? Ibid, s. 17-41,

³ Gutmannová, Thompson, 2004, s. 3-6, in Bianchi, G., Miková, K. (2010). Deliberatívna demokracia a jej nadnárodný kontext. In: J. Plichtová, (Ed.), *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (s. 107-133), Bratislava: Veda.

⁴ O'Flynn, I. (2002). *The philosophical basis of deliberative democracy*. A thesis submitted to the Queen's University of Belfast for the Degree of Doctor of Philosophy, in the Faculty of Legal, Social and Educational Sciences.

⁵ Súhrné výsledky projektu in Plichtová, J. (Ed.), *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (s. 137-184), Bratislava: Veda.

byť až odpútanie sa občanov politického systému⁶.

Empirické zistenia z reprezentatívnych výskumov z rokov 1994, 2004 a 2008 ďalej naznačujú, že v tomto období sa okruh aktívnych občanov zúžil a navyše sa oslabil aj potenciál zamýšľanej participácie. V tomto období občania čoraz väčšmi prenechávali zodpovednosť za celkové pomery v spoločnosti iba na politikov, predstaviteľov štátnej správy či biznisu, v menšej miere uplatňovali svoju kontrolnú funkciu, artikulovali svoje záujmy a presadzovali svoje požiadavky.⁷

2.2 Účasť verejnosti na tvorbe politik

V septembri 2011 sa Slovensko stalo súčasťou medzinárodnej iniciatívy Partnerstva pre otvorené vládnutie⁸, čím sa prihlásilo k jej zámerom zvyšovať transparentnosť verejnej správy, jej efektivitu, zodpovednosť a otvorenosť prostredníctvom nových technológií, ako aj vytvárať príležitosti pre občanov participovať na vládnutí. Základné mechanizmy slobodného prístupu občanov k informáciám, ako aj niektoré nástroje participácie verejnosti na rozhodovaní boli už pred rokom 2011 na Slovensku zakotvené v legislatíve alebo sa k nim zaviazalo v medzinárodných dohovoroch (napr. zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, Aarhuský dohovor, inštitút hromadnej pripomienky, atď.).⁹ Avšak ani napriek legislatívnemu a inštitucionálnemu pokroku v tejto oblasti ešte stále nebola dosiahnutá spoločenská zhoda o úlohe občanov pri správe vecí verejných.¹⁰

Štát totiž neprejavuje dostatočný záujem vziať do konzultácií o budúcich zmenách zainteresované skupiny a hľadať spôsoby zohľadnenia ich postojov: **predstavitelia verejnej správy síce formálne prizývajú MNO k spolupráci** (do procesu prípravy stratégií, politik, legislatívy, do diskusie či do pripomienkovania), **ale v konečnom dôsledku ich názory, návrhy a požiadavky nerešpektujú**. Formálne sa však vykáže, že daný rezort s MNO spolupracoval a komunikoval.¹¹ Spolupráca s neziskovým sektorom často závisí od konkrétnych osôb, resp. od zloženia rozhodovacích orgánov (od konkrétneho ministra či ministerky, úradníka, primátora, či zloženia zastupiteľstva). Na jednej strane sa teda ešte dostatočne nepresadili inštitucionálne mechanizmy na primerané a efektívne zapájanie sa občanov do verejných procesov; na

⁶ Müller, 2008, s. 197, in Bútorová, Z., Gyárfášová, O. (2010). Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradoxu. In: J. Plichtová, (Ed.), *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (s. 137-184), Bratislava: Veda.

⁷ Bútorová, Gyárfášová, op. cit.

⁸ <http://www.opengovpartnership.org/>, <http://www.otvorenavlada.gov.sk/>

⁹ Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013, s. 16-17. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://tretisektor.gov.sk/publikacie/>

¹⁰ Bútorová, M., Bútorová, Z., Strečanský B., Ondrušek, D., Mesežnikov, G. Eds., (2011a). Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Bratislava: IVO, CPF, PDCS. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://tretisektor.gov.sk/publikacie/>

¹¹ Bútorová, M., Bútorová, Z., Strečanský B., Ondrušek, D., Mesežnikov, G. Eds., (2011b). Štúdiá súčasného stavu občianskej spoločnosti na Slovensku. Bratislava: IVO, CPF, PDCS., s. IV Otvorené 15. 10. 2013 z <http://tretisektor.gov.sk/publikacie/>. Porov. Vzťah štátu a občianskej spoločnosti – sme pripravení spolupracovať? Správa z konferencie v Stupave, 28.-29.9. 2011, Bratislava: Úrad vlády SR a ÚVSR. Otvorené 15. 10. 2013 z http://www.1snsc.sk/clanok-138_162-2523/Sprava_z_konferencie_Vztah_statu_a_obcianskej_spolocnosti_%E2%80%93_sme_pripraveni_spolupracovat.html

druhej strane si samotní radoví občania, ako aj nositelia politickej a ekonomickej moci v nedostatočnej miere zvnútorňovali normu aktívneho občianstva.¹²

Ďalším problémom je, že **občianske iniciatívy a mimovládne organizácie sú vo vyjednávaní s predstaviteľmi štátnych inštitúcií fragmentované**, keďže neexistuje reprezentatívny koordinačný alebo strešný orgán, ktorý by vstupoval do verejnej diskusie a vzťahu so štátom.¹³ V niektorých tematických oblastiach sa však sformovali platformy, ktoré sprostredkovávajú názor svojich členov vo vzťahu k štátu a do istej miery predstavujú reprezentatívne orgány pre relevantné rezorty (napr. APSS v SR, pozri podkapitolu 3.3).¹⁴

V priebehu prvého polroka roku 2013 sa podľa M. Bútoru¹⁵ prejavovali **tri základné tendencie, charakterizujúce vzťah štátu a občianskej spoločnosti**: (1) Tretí sektor ako celok dnes nemá takú silu, mohutnosť ani vplyv ako v predchádzajúcich obdobiach. (2) Napriek tomu sa vynárajú nové idey, iniciatívy a noví lídri. (3) Nad'alej pokračovala komunikácia medzi predstaviteľmi štátu a zástupcami MNO o podmienkach fungovania občianskej spoločnosti a tretieho sektora. Zástupcovia MNO na pôde Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie presadili niektoré odporúčania na podporu neziskového sektora z verejných zdrojov. Legislatívna pracovná skupina Rady vlády pre MNO pripravila tri legislatívne návrhy, ktorých schválenie by umožnilo skvalitnenie pôsobenia MNO i väčší priestor pre aktívnych občanov: zmenu zákona o petíciách, zákon o verejných zbierkach a zavedenie inštitútu charitatívnej reklamy.

Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku¹⁶ (2011), na ktorej participovali aj renomovaní spoločenský vedci, ktorí sú dlhodobo aktívni v treťom sektore, formuluje niekoľko **odporúčaní pre zvýšenie participácie občanov a občianok na verejnom rozhodovaní, ktoré sú relevantné z pohľadu tejto evaluácie**: (1) Podporovať skutočnú, a nie iba formálnu diskusiu medzi predstaviteľmi štátu a MNO; (2) Rozvinúť vzdelávaciu kampaň, vysvetľujúcu otvorenú verejnú diskusiu ako integrálnu súčasť demokratického rozhodovania, keďže dnes je diskusia vnímaná často ako zbytočná strata času; (3) Podporiť systematické vzdelávanie úradníkov a úradníčok vo verejnom sektore, ktoré by posilňovalo motiváciu a zručnosti tých z nich, ktorí budú viesť participačné procesy a zapájať občanov do rozhodovania. (4) Podporiť viacsektorové participačné projekty týkajúce sa konkrétnych problémov; (5) Vytvoriť či sfunkčnit' poradné orgány, do ktorých občianske organizácie či ich platformy delegujú svojich zástupcov; (6) Zabezpečiť, aby táto dobrovoľnícka činnosť bola aspoň v minimálnej miere finančne pokrytá (teda nie postoj, že MNO „môžu byť rady, že tam presadzujú svoj názor“). Nasledujúci text sa zameria aj na to, do akej miery boli tieto odporúčania zohľadnené v analyzovaných participatívnych procesoch.

¹² Bútor et al, 2011a, porov. Bútorová, Gyárfášová, op. cit.

¹³ Porov. Bútor, 2013.

¹⁴ Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 a Akčný plán na roky 2012 – 2013, s. 4. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://tretisektor.gov.sk/publikacie/>

¹⁵ Bútor, M. (2013). Občianska spoločnosť a tretí sektor. IVO Barometer 1-2/2013, s. 14-15, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.ivo.sk/7106/sk/aktuality/-ivo-barometer-kvalita-demokracie-na-slovensku-za-prve-dva-stvrtroky-2013>

¹⁶ Bútor et al., 2011a, s. 18-24, porov. Vzťah štátu a občianskej spoločnosti – sme pripravení spolupracovať?, 2011, s. 19)

2.3 Akčný plán: Vláda otvorená pre dialóg¹⁷

Východiskom pre oblasť *Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike* "Vláda otvorená pre dialóg" bolo presvedčenie, že kvalitná správa vecí verejných vzniká spoluprácou a zapojením verejnosti do riešenia kľúčových problémov, a že kvalitné verejné politiky vznikajú v dialógu so zainteresovanými aktérmi a s participáciou občanov. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a občanmi sa má stať súčasťou tvorby konkrétnych politík, najmä tých, v ktorých je možné očakávať výrazné dopady na život občanov.

Verejné politiky štátu môžu vznikať rozličnými spôsobmi: iniciátorom môže byť štátny orgán, politici alebo aktívni občania resp. zainteresovaní aktéri. V niektorých prípadoch je vhodné, ak sa na tvorbe podieľajú všetky zložky spoločne. Takéto modely tvorby, známe zo zahraničia, boli na Slovensku používané veľmi ojedinele a s rôznymi výsledkami. V rámci Akčného plánu mala byť pôvodne testovaná tvorba politík s využitím rôznych modelov a nástrojov spoločnej diskusie zástupcov zainteresovaných aktérov, expertov a občanov v rámci **štyroch** pilotných dialógov: *Dialógu o Stratégii poskytovania sociálnych služieb*, *Dialógu o Národnej stratégii ochrany biodiverzity pre roky 2012 - 2020*, *Dialógu o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv a Vytvorenie pravidiel pre účasť verejnosti na legislatívnom procese formou zákona*. Napokon participatívne procesy prebehli len v prvých **troch** z nich, a druhý dialóg sa namiesto na Národnú stratégiu ochrany biodiverzity zamerail na tvorbu novely Zákona o ochrane prírody.

ÚSVROS pôvodne navrhoval **jednotnú štruktúru procesu** pre všetky tri dialógy: mal byť ustanovený užší **riadiaci výbor** procesu, menovaná širšia **koordinačná skupina** a zorganizované **workshopy** pre zástupcov širokej verejnosti. Takisto mal byť do procesu prizvaný **externý facilitátor** diskusií.

¹⁷ Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.otvorenavlada.gov.sk/finalna-verzia-akcneho-planu/>

3. VÝSLEDKY EVALUAČNÉHO VÝSKUMU

Metódy

Kľúčovou metódou pre získavanie dát prezentovných v tejto správe boli pološtruktúrované **interview** (N=18), v trvaní v priemere 75 minút. Interview sme uskutočnili s kľúčovými aktérmi a aktérkami zainteresovanými v realizácii participatívnych procesov. Oslovili sme zástupcov a zástupkyne jednotlivých rezortov (MPSVR SR, MŽP SR, MZVaEZ SR), mimovládnych neziskových organizácií a v prípade *Dialógu o Zákone o sociálnych službách* aj verejnej správy.

Vzhľadom na obmedzený časový rámec určený na realizáciu evaluačného výskumu nebolo možné osloviť všetkých zainteresovaných aktérov. Cieľom však bolo zachytiť čo najdiverzifikovanejšie spektrum stakeholderov, ktorí sa zároveň zúčastnili rôznych, ideálne viacerých úrovní daného participatívneho procesu. Prvých participantov a participantky sme oslovovali na základe odporúčaní Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ďalších na základe odporúčaní týchto participantov a participantiek (metóda snehovej gule), respektíve na základe toho, aká téma sa ukázala byť kľúčová pre priebeh a výsledok daného procesu. V prípade *Dialógu o Celostátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv* sme sa napríklad rozhodli cielene zamerať na pohľady zástupcov kresťanských MNO a MNO reprezentujúcich LGBTI komunitu, aby sme lepšie pochopili príčiny a súvislosti názorovej polarizácie, ku ktorej v tomto procese došlo. V prípade *Dialógu o Zákone o ochrane prírody* sme sa zamerali na porovnanie vnímania procesu z pohľadov rezortu životného prostredia a zástupcov environmentálnych MNO. Keďže nám v prvom rade išlo o zrekonštruovanie samotného priebehu procesu a jednotlivých participatívnych aktivít, v tomto prípade sme, v porovnaní s inými procesmi, aj vo významnejšej miere komunikovali zo zástupcami rezortu.

Cieľom rozhovorov bolo získať vhlad do skúseností zúčastnených aktérov s implementáciou participatívnych procesov, pomenovať jej úskalia aj faktory, ktoré je naopak facilitujú, a získať empirický materiál pre tvorbu odporúčacieho materiálu. Rozhovory sa zamerali na zhodnotenie participatívnych procesov z hľadiska spektra zapojených aktérov, ich vzájomnej komunikácie a spolupráce; použitých participatívnych postupov a techník; otvorenosti procesu širšej verejnosti, atď. Napokon účastníci a účastníčky rozhovorov formulovali odporúčania pre budúce podobné participatívne procesy.

Rozhovory sme uskutočnili na jeseň 2013, teda v čase, kedy už boli jednotlivé procesy, ktoré sú predmetom tejto evaluácie, uzavreté alebo sa práve uzatvárali. Novela Zákona o ochrane prírody a krajiny (č. 543/2002 Z. z.) bola už pripravená na rokovanie vlády. K novele Zákona o sociálnych službách (č. 448/2008 Z.z.) ešte prebiehali rozporové konania. Participatívne pripravený text Celostátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv bol už označený za „odborný podkladový materiál“ a rozhodlo sa o predĺžení celého procesu do 30. 6. 2014.¹⁸

¹⁸ UZNESENIE RADY VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRE ĽUDSKÉ PRÁVA, NÁRODNOSTNÉ MENŠINY A RODOVÚ ROVNOSŤ č. 83 zo 4. septembra 2013 k informácii o procese prípravy Celostátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike a návrhu ďalšieho postupu, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>.

Zistenia z rozhovorov boli doplnené **analýzou dokumentov** - záverečných správ z procesov, ktoré rezorty vypracovali pre ÚSVROS, pozvánok na zasadnutia pracovných skupín, zápisníc, prezenčných listín, webových stránok rezortov, správ a záznamov z workshopov, atď. V prípade Dialógu o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv sme tiež ako kontext sledovali diskusiu v **médiách**, predovšetkým na blogoch.

Participanti a participantky výskumu

Dialóg o Zákone o ochrane prírody¹⁹		
Meno	Inštitúcia	Rola v procese
1. Ján Ilavský	MŽP SR – štátny tajomník	mal vecne v kompetencii prípravu novely zákona, viedol medzirezortnú pracovnú skupinu
2. Rastislav Rybanič	MŽP SR – generálny riaditeľ Sekcie ochrany prírody a tvorby krajiny	člen Medzirezortnej prac. skupiny, spoluzodpovedný za realizáciu participatívneho procesu
3. Katarína Šimončíčová	Mestský výbor SZOPK Bratislava	účastníčka verejného prerokovania novely zákona dňa 6. 5. 2013 a diskusie na Envirofilme, členka pracovnej skupiny z 1. procesu
4. Juraj Rizman	Greenpeace Slovensko - riaditeľ	člen Rady vlády SR pre MNO - sprostredkovateľ medzi MŽP a environmentálnymi MNO
5. Marcel Dávid Zajac ²⁰	Ekofórum, Centrum pre filantropiu – zástupca riaditeľa	člen Rady vlády SR pre MNO

Dialóg o Zákone o sociálnych službách²¹		
Meno	Inštitúcia	Rola v procese
1. Lýdia Brichtová	MPSVR SR – riaditeľka Odboru sociálnych služieb Sekcie rodinnej a sociálnej politiky	poverená komunikáciou so subjektami významnými pre proces prípravy a tvorby zákona, tvorbou paragrafového znenia Zákona
2. Milada Dobrotková	Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb v SR - predsedníčka	členka pracovnej skupiny pre prípravu Zákona
3. Helena Woleková	Nadácia Socia	členka pracovnej skupiny pre prípravu Zákona
4. Michaela Šopová	Úrad BSK – riaditeľka odboru sociálnych služieb	členka pracovnej skupiny pre prípravu Zákona
5. Jozef Turčány	ZMOS – Výkonný podpredseda	člen pracovnej skupiny pre prípravu Zákona

¹⁹ Ohľadom tohto procesu bol oslovený aj Jan Šeffler (Daphne-Inštitút aplikovanej ekológie), ktorý sa na evaluačnom výskume nemohol zúčastniť zo zdravotných dôvodov.

²⁰ Dva telefonické rozhovory v trvaní 10 resp. 30 min.

²¹ Ohľadom tohto procesu bola oslovená aj generálna riaditeľka Sekcie rodinnej a sociálnej politiky MPSVR SR Nadežda Šebová, ktorá na výzvu do okamihu písania tohto textu nezareagovala.

Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv²²		
1. Barbara Illková	MZVaEZ, Sekcia právna a konzulárna - generálna riaditeľka	členka Riadiaceho výboru pre prípravu Stratégie, tajomníčka Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, účastníčka 1 workshopu
2. Milica Jančulová ²³	MZVaEZ – vedúca Oddelenia koordinácie agendy ľudských práv, Odbor ľudských práv	poverená organizáciou participatívneho procesu za MZVaEZ, účastníčka všetkých workshopov
3. Laco Oravec	Nadácia Milana Šimečku - riaditeľ	člen Výboru pre predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie Rady vlády pre ľudské práva...
4. Oľga Pietruchová	MPSVR SR – riaditeľka Odboru rodovej rovnosti a rovnosti príležitostí	členka Koordinačnej skupiny pre prípravu Stratégie a účastníčka 1 workshopu, tajomníčka Výboru pre rodovú rovnosť Rady vlády pre ľudské práva...
5. Mária Raučinová	Katolícke hnutie žien Slovenska – členka výboru hnutia	členka Výboru pre rodovú rovnosť Rady vlády pre ľudské práva, účastníčka 2 workshopov v BA
6. Martin Macko	Iniciatíva Inakosť – výkonný riaditeľ	podpredseda Výboru pre práva LGBTI Rady vlády pre ľudské práva..., člen Koordinačnej skupiny pre prípravu stratégie, účastník workshopu v BA
7. Karolína Miková	Partners for Democratic Change Slovakia	facilitátorka všetkých workshopov
8. Dušan Ondrušek	Partners for Democratic Change Slovakia	pomocný facilitátor jedného z workshopov

Nasledujúci text sa zameriava na hodnotenie priebehu jednotlivých participatívnych procesov. Štruktúra podkapitol opisujúcich jednotlivé dialógy sa líši, keďže participatívny proces v nich prebiehal na odlišných úrovniach, prostredníctvom odlišných nástrojov a vyskytli sa v ňom aj iné problémy. V každej podkapitole však rekonštruujeme kľúčové fázy a nástroje procesu z pohľadu jeho aktérov a aktérok a relevantných dokumentov, a analyzujeme jeho hlavné pozitíva aj rezervy. Citácie z rozhovorov sú, v rámci čiastočnej anonymizácie, uvádzané bez autora/autorky. V niektorých prípadoch je však, v záujme dôveryhodnosti tvrdení, nevyhnutné ich autora alebo autorku priznať.

²² Ohľadom tohto procesu boli oslovení aj Martin Bútora (IVO, člen koordinačnej skupiny) a Šarlota Pufflerová (ODZ, členka koordinačnej skupiny). Š. Pufflerová účasť odmietla o. i. z dôvodu pracovnej zaneprázdnenosti. M. Bútora pre účely evaluácie poskytol písomné podklady.

²³ M. Jančulová bola prítomná pri rozhovore s B. Illkovou, pred aj po ňom poskytla doplňujúce informácie ohľadom organizácie a realizácie procesu.

3.1 DIALÓG O ZÁKONE O ÚČASTI VEREJNOSTI NA LEGISLATÍVNOM PROCESE (MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR)

Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR) zaslalo dňa 11. 7. 2013 Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti krátku správu²⁴ o plnení úloh vyplývajúcich z Uznesenia vlády č. 50 z 22. 2. 2012, k návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike. V správe je realizácii Dialógu o Zákone o účasti verejnosti na legislatívnom procese venovaný jeden odstavec, v ktorom sa konštatuje, že realizácia Dialógu sa **odkladá na rok 2014**, pričom zdôvodnenie je všeobecného a technického charakteru:

“V súvislosti s úlohou C.8. (pripraviť návrh zákona o účasti verejnosti na legislatívnom procese- do 1. júna 2013) MS SR v tejto oblasti začalo s prípravou predmetného návrhu zákona, pričom ho plánuje predložiť do legislatívneho procesu v priebehu roka 2014. Účinnosť je plánovaná od 1. 1. 2015. Dôvodom posunu pri príprave návrhu zákona je skutočnosť, že technologické predpoklady pre zabezpečenie procesu účasti verejnosti na legislatívnom procese budú zabezpečené v rámci projektu Elektronická zbierka zákonov (SLOV – LEX), ktorého ukončenie je v súlade so zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku z Operačného programu Informatizácia spoločnosti na tento projekt stanovené v termíne október 2014.”²⁵

Možno teda konštatovať, že v prípade tohto dialógu k realizácii participatívneho procesu do okamihu písania tejto správy **nedošlo**.

²⁴ List MS SR č. 18622/2013/90- 63546 z 11. 7. 2013.

²⁵ *ibid*, s. 2.

3.2 DIALÓG O ZÁKONE O OCHRANE PRÍRODY A KRAJINY (MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR)

Časová a evaluačná os procesu

ČASOVÁ OS PROCESU							
Fáza tvorby novely zákona				Fáza pripomienkovania novely zákona			
07/2012	7. 9. 2012	10/2012	11/2012	6. 5. 2013	6. -7. 6. 2013	24. 5.-13. 6. 2013	27.9. 2013
rozhodnutie participatívne pripraviť Zákon o OPK (neskôr novela)	konferencia Aktuálne otázky ochrany prírody a starostlivosti o les pri rozvoji vidieka, pod záštitou MPRV a MŽP	kreovaná Koordinačná medzirezort. pracovná skupina	kreovaná Medzirezortná prac. skup. pre prípravu zák. o OPK a zák. o lesoch	verejné prerokovanie pracovného návrhu novely	besedy na festivale Envirofilm (štátny tajomník a hostia)	MPK (paralelne pripomienky v neformálnej rovine)	novela po schválení vládou odoslaná do NR SR
05/2012 - 08/2013							
parciálne stretnutia členov vedenia MŽP s vybranými zástupcami stakeholderov							
EVALUAČNÁ OS PROCESU							
P - umožnenie účasti aj tým stakeholderom, ktorí sa sami prihlásili v priebehu procesu				o - bola možnosť vstupu nových stakeholderov do procesu aj po verejnom prerokovaní			
z				- bola možnosť neformálne pripomienkovať novelu aj počas MPK			
i							
t							
í							
v							
a							
N - nesystematické mapovanie stakeholderov				- bola krátka časová lehota na pripomienkovanie novely a vyhodnotenie pripomienok			
e - koncentrácia riadenia procesu na úrovni vedenia rezortu				- zúčastnení aktéri nedostali spätnú väzbu o vyhodnotení pripomienok zo strany MŽP			
g - informácie o procese boli prístupné len najvyšším úrovňam hierarchie riadenia participatívneho procesu				- z verejného prerokovania neexistuje zápisnica v písomnej podobe (len zvukový záznam pre pracovné účely MŽP)			
a - verejnosti okrem 2 tlačových správ neboli sprístupnené				- vstup širšej verejnosti do procesu len 18 dní pred začatím MPK			
t - podrobnejšie informácie o procese, ani dokumentácia z procesu							
í (orgány a ich zloženie, harmonogram, dôležité dátumy, zápisnice zo stretnutí...) na webstránke MŽP							
v							
a							

O konkrétnej podobe procesu začalo MŽP s Úradom splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti diskutovať v júli 2012. Medzi pilotné projekty dialógu o verejnej politike, pri tvorbe ktorých mali byť aplikované participatívne metódy, bola pôvodne zaradená aktualizovaná *Národná stratégia ochrany biodiverzity do roku 2020*, ktorá však bola po dohode ÚVSROS a MŽP nahradená dialógom o Zákone o ochrane prírody a krajiny (ďalej „Zákon o ochrane prírody“). Dôvodom tejto zmeny bola skutočnosť, že termín predkladania prípravy Národnej stratégie na rokovanie vlády SR bol stanovený už na september 2012 a na participatívny proces pri jej príprave teda nebol dostatok času.²⁶

3.2.1 Historický kontext

V tejto súvislosti treba poznamenať, že Ministerstvo životného prostredia SR už v roku 2011 pracovalo na tvorbe návrhu nového zákona o ochrane prírody, pričom použilo viacero participatívnych metód. Hoci zákon napokon nešiel do legislatívneho procesu, považujeme za nevyhnutné v tomto texte aspoň stručne zhrnúť priebeh procesu jeho prípravy. Aktéri z radov MNO, s ktorými sme v rámci tejto evaluácie

²⁶ List Splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti Ministrovi životného prostredia P. Žigovi z 18. 7. 2012 (Číslo: 8218/2012/SROS).

formálne či neformálne diskutovali, ho totiž považovali minimálne z formálneho hľadiska za **úspešný** a vo svojom hodnotení dialógu o **novele** zákona o ochrane prírody sa vždy vzťahovali aj k tomuto participatívne procesu.

„Ten pilot bol OK. Keby sa tento model začal aj inde uplatňovať, nič by sa nepokazilo.“

Do tvorby zákona bola vtedy zapojená široká verejnosť formou **ankety** - dotazníka uverejneného na internetovej stránke MŽP (prišlo približne 700 návrhov²⁷), pričom vyhodnotenie ankety bolo opäť zverejnené na stránke. Následne bola na základe týchto verejných konzultácií vytvorená pracovná skupina pre prípravu nového zákona o ochrane prírody, aj za účasti mimovládnych neziskových organizácií, ZMOSu, jednotlivých ministerstiev, vedeckých inštitúcií, atď. Nominácie do pracovnej skupiny boli otvorené, pričom priebežne mala okolo 60 členov a stretla sa celkovo sedemkrát v priebehu ôsmich mesiacov (13. 3.- 16. 11. 2011).²⁸ Stretnutia nemali externého facilitátora.

Pracovná skupina mala svoj organizačný aj rokovací poriadok. Na prvom zasadnutí dostala k dispozícii harmonogram stretnutí a boli jej predstavené výsledky internetovej ankety. Zápisnice zo stretnutí resp. prezenčné listiny boli a dodnes sú zverejnené na webovej stránke MŽP.²⁹ V prvom kole sa diskutovalo o **tézach a zásadách** nového zákona o ochrane prírody a krajiny, pričom ich finálna verzia bola schválená vedením Ministerstva životného prostredia SR dňa 7. 6. 2011³⁰ a boli prezentované aj vo Výbore pre životné prostredie NR SR.

*“Proces, ako sme to navrhovali a tvorili, a oni to akceptovali, tak sme dostali taký pocit, že konečne... Oni stále všetko zapisovali, že: ‘Výborne, to je nápad’, občas povedali: ‘Zabudnite na to’. (...) **Ten začiatok vyzeral nádejne, tam sme aj radi chodili. (...) Potom sa to začalo meniť, ešte predtým, než urobili paragrafové znenie, v postojí, v tom odmietaní...**”*

Konečným výsledkom procesu bolo **pracovné paragrafové znenie** Zákona o ochrane prírody, ktoré však napokon nešlo do legislatívneho procesu, čo interviewovaní predstavitelia MNO hodnotia kriticky.

*“Podarilo sa vypracovať návrh zákona, ktorý možno nevyhovoval všetkým, ale bol takým **prienikom rôznych názorov**. Podarilo sa to dorokovať až do štádia kompromisného návrhu, s ktorým súhlasili aj tí jednotliví stakeholderi, ktorí v tejto oblasti majú problém sa dohodnúť na základných veciach. (...) A očakávali sme, ako mimovládne organizácie, že v tejto podobe to aj pôjde ďalej do legislatívneho procesu.”*

Viacerí účastníci rozhovorov kriticky reflektovali aj fakt, že prvý proces **nebol** dostatočne **formálne uzavretý** a osud pracovného paragrafového znenia členom pracovnej skupiny nebol jednoznačne odkomunikovaný.

²⁷ Rozhovor R. Rybanič.

²⁸ <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/ochrana-prirody-krajiny/priprava-navrhu-noveho-zakona-ochrane-prirody-krajiny/pracovna-skupina-ochranu-prirody/>, otvorené 15. 10. 2013

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

“Celý prvý proces išiel **do stratena**, bola pracovná paragrafová verzia, ale nedozvedeli sme sa, čo sa s ňou stalo”.

“Účastníkom konaní nebolo jasne odkomunikované, prečo sa všetko spúšťa nanovo. **Mimovládne organizácie to zneistilo**. Stratili 1,5 roka tým, že vyjednali niečo, čo sa potom zrušilo.”

“Bolo by **férovejšie** povedať účastníkom, že teraz to ukončíme...”

Možno predpokladať, že nejednoznačné ukončenie procesu z roku 2011 vo významnej miere ovplyvnilo aj to, ako jednotliví aktéri z radov MNO vnímali proces prípravy novely v roku 2013. V jednom z rozhovorov zaznel aj názor, že z hľadiska ne/ukončenia procesu v tomto prípade **neboli naplnené základné pravidlá participácie** verejnosti na rozhodovaní tak, ako ich definuje Aarhuský dohovor, predovšetkým pokiaľ ide o jeho tretí pilier: prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.³¹

3.2.2 Dôvody pre prípravu novely zákona

V správe o plnení úloh z 10. 7. 2013, v ktorej MŽP informuje ÚSVROS o realizácii Dialógu o Zákone o ochrane prírody, sa uvádza: „Vzhľadom na potrebu urýchleného prijatia novej právnej úpravy, ktorá by mala riešiť otázku kompenzácií vlastníkov, ministerstvo upustilo od vypracovania návrhu nového zákona o ochrane prírody a pripravilo **novelu** v súčasnosti platného zákona č. 543/2002 Z. z.“³²

Podľa slov štátneho tajomníka MŽP J. Ilavského totiž: “Ten zákon [návrh z roku 2011] nebol pripravený do detailov, ani politicky, ani organizačne.”

Podľa neho tento návrh zákona odrážal inú realitu riadenia a rozdelenia kompetencií medzi rezortmi životného prostredia a pôdohospodárstva a nebol v súlade s programovým vyhlásením súčasnej vlády: (1) nebol v ňom dostatočne ošetrený **presun kompetencií** na spravovanie chránených území od MPRV pod MŽP (čo by si vyžadovalo zaoberať sa aj zmenou kompetenčného zákona); (2) boli v ňom **nejasne stanovené podmienky ochrany prírody**; (3) neodrážal záväzky z programového vyhlásenia vlády, kde sa hovorí, že vláda prehodnotí celú národnú sústavu chránených území a pripraví súbor **opatrení na hradenie ujmy vlastníkom pozemkov**.³³

Ministerstvo životného prostredia sa teda rozhodlo pri príprave novely koordinovať s Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka, ktoré v tom istom období

³¹ Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Jeho troma piliermi sú: (1) právo verejnosti na prístup k informáciám o životnom prostredí, (2) právo verejnosti na účasť na rozhodovacom procese a (3) prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.minzp.sk/eu/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor/>.

³² Ďalej ‚novela zákona‘, ‚novela Zákona o ochrane prírody‘.

³³ Uznesenie vlády 471/2006 totiž hovorí, že pri vyhlasovaní každého chráneného územia musí byť zabezpečená dohoda medzi vlastníkom lesov a štátom o výške a spôsobe uhradenia ujmy. Porov, http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-4522?prefixFile=u_, otvorené 15. 10. 2013.

novelizovalo lesný zákon a vyriešiť otázku kompenzácií vlastníkov a užívateľov pozemkov za obmedzenia vzniknuté z titulu ochrany prírody.³⁴

“Chceli sa doriešiť sporné veci a až potom to dať na diskusiu von, keďže pôdohospodári mali už vtedy [v rámci pracovnej skupiny fungujúcej v roku 2011] iný názor. (...) Nedá sa ísť rýchlo, toto [ochrana prírody] je strašne dôležitá oblasť, ak je množstvo zmien veľké, narazí sa viac v rámci legislatívneho procesu. Ak sa ale človek sústreďí na kľúčové veci, ktoré sú pre neho podstatné, proces sa dá urobiť rýchlejšie.”

V jednom z rozhovorov bola však vyššie popísaná stratégia označená za vyhýbanie sa kontroverziám:

“Ministerstvo životného prostredia sa chce vyhnúť kontroverzii. Keby štát mal jasnú predstavu a tá by mala politickú podporu, konalo by sa ľahšie. (...) Je to veľmi široký rámec problematiky, napríklad ako majú byť definované chránené územia... Keď sa do toho zavolajú všetci aktéri – turistický ruch, lesníci, vlastníci – je to náročné na manažovanie. (...) Ten prvotný impulz návrhu by malo dať ministerstvo.”

Práve to malo byť úlohou medzirezortnej pracovnej skupiny, ktorej fungovanie bude popísané v nasledujúcom texte.

3.2.3 Pracovné skupiny a stretnutia so stakeholdermi³⁵

Štátny tajomník MŽP J. Ilavský štruktúru procesu, ktorú si rezort zvolil, zdôvodňuje nasledovne.

“Naša stratégia bola prísť s návrhmi, o ktorých sa dá diskutovať. Pretože prísť len tak, že čo si predstavujete pod zákonom o ochrane prírody, vedie k širokým diskusiám, ktoré sú málokedy koncentrované na riešenie disproporcií...”

V septembri 2012 sa konala konferencia „Aktuálne otázky ochrany prírody a starostlivosti o les pri rozvoji vidieka“, organizovaná spoločne pod záštitou ministra pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Ľ. Jahnátka a ministra životného prostredia P. Žigu. Konferencie sa zúčastnilo vyše 200 účastníkov, vrátane zástupcov MNO. Minister pôdohospodárstva vo svojom úvodnom príhovore postavil do ostrého protikladu prístupy environmentálnych aktivistov a lesníkov k problematike ochrany prírody v chránených územiach.³⁶

„V dôsledku rozdielnych názorov na ochranu prírody v chránených územiach sa vyostřili strety ochrancov prírody, environmentálnych aktivistov, so zástupcami štandardných a praxou overených lesníckych postupov, do miery, ktorá neprospieva nikomu, a hlavne nie lesu. Problematika starostlivosti o lesy v chránených územiach

³⁴ Porov. príloha listu MŽP SR č. 4760/2013-5.1 “Informácia o plnení úloh, vyplývajúcich pre ministra životného prostredia Slovenskej republiky z uznesenia vlády SR č. 50/2012”, 10.7.2013.

³⁵ Informácie v časti 3.2.1 pochádzajú predovšetkým z rozhovoru a následnej e-mailovej komunikácie so štátnym tajomníkom MŽP Jánom Ilavským.

³⁶ Viac informácií na <http://mcsr.sk/?navID=1&id=6528>, otvorené 15.10.2013.

prešla, na základe týchto postojov, z poľa apolitickej objektívnej vedy, na pole politické a emocionálne, čo prináša so sebou oveľa ťažšie vecné a racionálne riešenia.”

V našej komunikácii s predstaviteľmi MNO zas opakovane zaznievala **kritika dominancie lesníckej perspektívy** v tomto participatívnom procese.

Konferencia prijala, okrem iných, aj tieto závery:

- rezorty založia spoločnú pracovnú skupinu zloženú z odborníkov zainteresovaných rezortov, ktorá bude predkladať návrhy riešení spoločných problémov;
- pracovná skupina bude spolupracovať pri vypracúvaní návrhov novelizácie legislatívy a jej zosúlad'ovania (zákon o lesoch, zákon o poľovníctve, zákon o ochrane prírody a krajiny), pri vypracovaní návrhu metodiky a postupu na prehodnotenie sústavy chránených území a metodiky a postupu riešenia úhrady majetkovej ujmy vyplývajúcej z obmedzení vlastníkov lesov.

V októbri 2012 bola kreovaná **Koordinačná medzirezortná pracovná skupina**, do ktorej boli navrhnutí zástupcovia MŽP SR, MPA RV SR, štátnej správy ochrany prírody, štátnej správy lesného hospodárstva, academickej obce (Ekonomický ústav SAV, TU Zvolen), neštátnych vlastníkov lesov a MNO (za EKOFÓRUM bol nominovaný M. Wiezik, prodekan Fakulty ekológie a environmentalistiky TU Zvolen). Žiadny zástupca MNO sa však napokon rokovania tejto pracovnej skupiny, ktoré sa konalo 31.1. 2013 o 13:00, nezúčastnil. Materiály ohľadom termínu zasadnutia sa totiž k nominantovi MNO M. Wiezikovi dostali až v samotný deň zasadnutia a vzhľadom na to, že pôsobí vo Zvolene, sa už nestihol naň dostaviť.³⁷

Ministerstvo životného prostredia SR k neúčasti M. Wiezika dňa 10. 6. 2014 poskytlo nasledujúce objasňujúce stanovisko spolu s príslušnou e-mailovou dokumentáciou, z ktorej vyplýva, že nominácia M. Wiezika komorou MNO Rady vlády SR pre MNO bola rezortu komunikovaná až 30. 1. 2013 o 16:44 hod, t.j. iba deň pred zasadnutím pracovnej skupiny:

“Ministerstvo životného prostredia SR zvolalo rokovanie Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny s termínom uskutočnenia 31.1.2013. Pozvánky spolu s materiálmi boli dňa 23.1.2013 zaslané e-mailom všetkým členom, ktorí boli nominovaní ministrom životného prostredia SR a ministrom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR; za MNO to bol p. Marcel Zajac, ako člen Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, zastupujúci klaster environmentálnych MNO združených v Ekofóre. MŽP SR dostalo elektronické potvrdenie, že p. Zajac si e-mailovú poštu prečítal ešte v ten istý deň, 23. januára 2013 o 15.02 h.³⁸

Až 1 deň pred zvolaným rokovaním, t. z. 30.1.2013 zaslal p. Marcel Zajac p. štátnemu tajomníkovi Ilavskému e-mailom informáciu, že v ten deň bolo ukončené odporúčanie členov komory mimovládnych neziskových organizácií Rady vlády SR pre MNO s tým, že 24 členov komory MNO podporilo nomináciu Ing. Michala Wiezika, PhD., ktorému p. Zajac následne poslal pozvánku na rokovanie Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny.³⁹

³⁷ E-mailová komunikácia s M. Wiezikom zo dňa 22. 10. 2013.

³⁸ E-mail z 23.1.2013 z kancelárie štátneho tajomníka MŽP SR - zaslanie pozvánky a materiálov všetkým členom Koordinačnej pracovnej skupiny (vrátane p. Zajaca EKOFÓRUM) na rokovanie dňa 31.1.2013.

³⁹ E-mail z 30.1.2013, zaslaný pánom M. Zajacom štátnemu tajomníkovi MŽP SR J. Ilavskému.

V deň zvolaného rokovania Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny, t. j. 31.1.2013 zaslal p. Wieszik p. štátnemu tajomníkovi Ilavskému e-mail v znení: „Bol som nominovaný za člena Koordinačnej medzirezortnej skupiny za mimovládne organizácie. Žiaľ trochu zlyhala komunikácia a tak sa dnes rokovania nebudem môcť zúčastniť. Touto cestou by som sa rád ospravedlnil a zároveň uviedol e-mailovú adresu a telefónne číslo na ktorom budem zastihnuteľný“.⁴⁰

Z uvedeného je zrejmé, že Ministerstvo životného prostredia SR zaslalo členom pracovnej skupiny pozvánky s materiálmi rovnako a v ten istý deň - 23.1.2013, a to aj p. Zajacovi, zástupcovi MNO. Neúčast' zástupcu MNO na rokovaní bola spôsobená záľhavosťou procesu nominácie Ing. Michala Wieszika.”

Koordinačná pracovná skupina prerokovala a odsúhlasila rámcové prípravné dokumenty upravujúce návrh postupu a metodiky pri riešení náhrad ujmy za obmedzenia vyplývajúce z uplatňovania zákona o ochrane prírody a krajiny a návrh postupu a metodiky na prehodnotenie národnej sústavy chránených území.

Za strešný orgán v procese prípravy paragrafového znenia možno označiť **Medzirezortnú pracovnú skupinu pre prípravu zákona o ochrane prírody a zákona o lesoch**, ktorá bola zložená zo zástupcov MŽP a MPRaV a fungovala pod vedením štátnych tajomníkov oboch rezortov. O jej kreovaní sa rozhodlo v novembri 2012, za účasti oboch ministrov, ktorí rozhodli o jej zložení. Za MŽP boli jej členmi okrem štátneho tajomníka J. Ilavského aj pracovníci vecnej Sekcie ochrany prírody a krajiny a legislatívneho odboru MŽP. Jej členmi boli tiež vybraní zástupcovia akademickej obce (dekan Lesníckej fakulty TU vo Zvolene, prorektor TU vo Zvolene) a zástupcovia relevantných rezortných organizácií, napr. Štátnej ochrany prírody (odborná organizácia MŽP SR) a Národného lesníckeho centra, či Výskumného ústavu pôdoznanectva a ochrany pôdy (príspevkové organizácie MPSVR).

V rámci medzirezortnej pracovnej skupiny sa následne začali ciele diskusie o zladení Zákona o lesoch a Zákona o ochrane prírody. Primárnou úlohou skupiny bolo vypracovať koncepciu toho, čo je potrebné v oboch zákonoch novelizovať. MŽP vypracovalo materiál so svojou predstavou čo chce novelizovať v Zákone o ochrane prírody a MPRV poskytlo zasa svoju predstavu o novele Zákona o lesoch. Následne si rezorty vymenili stanoviská k týmto predstavám. Medzirezortná pracovná skupina sa stretla viackrát, na začiatku v mesačných intervaloch, v konečnej fáze častejšie.

Zo strany predstaviteľov MNO však zaznel kritický názor na zloženie medzirezortných pracovných skupín:

*“Ministerstvo malo vytvorenú pracovnú skupinu, ktorá mala **doladiť pripomienky lesníkov, nie občanov.**”*

*“Celková **štruktúra tejto komisie** sa mi zdá veľmi **nevyvážená**. V podstate je tvorená z ľudí s **lesníckym vzdelaním a profiláciou**. Najvypuklejšie sa mi to javí pri nominácii pracovníka Lesníckej fakulty TU bez toho, aby bol nominovaný aj zástupca Fakulty*

⁴⁰ E-mail z 31.1.2013, zaslaný p. Wieszikom štátnemu tajomníkovi MŽP SR J. Ilavskému.

ekológie a environmentalistiky tej istež univerzity, pričom pri prehodnotení národnej siete chránených území je určite táto fakulta kompetentnou a relevantnou ustanovizňou.”⁴¹

Medzirezorná pracovná skupina pre prípravu zákona o ochrane prírody a zákona o lesoch, podľa informácií od štátneho tajomníka J. Ilavského, vychádzala aj z podkladov, ktoré vypracovali menšie **pracovné skupiny** zložené z rôznych **stakeholderov**, ktorých MŽP identifikovalo ako najpodstatnejších pre oblasť životného prostredia. S týmito skupinami priebežne (máj 2012-august 2013) rokovali zástupcovia vedenia rezortu. Za účasť verejnosti na príprave novely pritom ministerstvo nepovažovalo výlučne diskusie s predstaviteľmi environmentálnych MNO:

“My sme začali tým spôsobom, že za účasť verejnosti sme nepovažovali len mimovládne neziskové organizácie, ale aj ďalšie časti spoločnosti ktoré v tom území majú určité predstavy, zámery, požiadavky. (...) Tie rokovania sme sa snažili dostať do takej pozície, aby sme nemali jednostranný pohľad. Ak hovoríme o trvalo udržateľnom hospodárení v prírode, musíme brať do úvahy ekologické, ekonomické, aj sociálne vplyvy. Ten komplex účasti bol aj takto koncipovaný.”

Niektorých stakeholderov oslovil rezort **priamo**, alebo sami poslali svoje námety na potrebné úpravy v zákone. Boli to napríklad:

- **Ekofórum a Greenpeace** ako environmentálne MNO zastúpené v Rade vlády pre MNO. Uskutočnili sa 2-3 stretnutia na ktorých sa diskutovalo o komunikácii medzi rezortom a MNO. Na prvom stretnutí sa na podnet M. D. Zajaca zúčastnili aj členovia pôvodnej pracovnej skupiny z prvého procesu, nepodarilo sa im však presadiť, aby sa aj naďalej pracovalo s pripraveným návrhom zákona z roku 2011. Samotná príprava novely zákona však podľa interviewovaných predstaviteľov MNO nebola jediným a hlavným predmetom týchto stretnutí, diskutovalo sa aj o iných strategických materiáloch a dokumentoch.
- **ZMOS** – niekoľko stretnutí.
- **Rada združení vlastníkov neštátnych lesov Slovenska**, ktorá zastrešuje Úniu neštátnych vlastníkov lesov, **Združenie obecných lesov**, **Združenie cirkevných a diecéznych lesov** a **Regionálne združenie vlastníkov lesov Banskobystrického kraja**.

Iní stakeholderi sa do diskusie **prihlásili sami**, keď sa dozvedeli o procese prípravy zákona, pričom svoje požiadavky formulovali v liste ministrovi životného prostredia, alebo ústne pri rokovaní. Boli to:

- **Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora;**
- **Slovenská lesnícka komora;**
- **Slovenská poľovnícka komora.**

⁴¹ Pozn. Zástupca tejto fakulty M. Wiezik bol pôvodne MNO nominovaný do Medzirezortnej koordinačnej pracovnej skupiny Ekofórum, avšak napokon sa jej zasadnutia nezúčastnil (pozri vyššie).

Rokovanie so Slovenskou lesníckou komorou a Slovenskou poľovníckou komorou prebehlo separátne, vlastníci lesov zastúpení **Radou združení vlastníkov neštátnych lesov Slovenska** rokovali spoločne.

Niektoré stretnutia týchto pracovných skupín prebehli ešte pred verejným prerokovaním 6. mája 2013. Keďže však MŽP na začiatku nevedelo identifikovať všetkých relevantných stakeholderov, alebo ich pôvodne nepovažovalo za dôležitých pre prípravu novely, niektoré organizácie vstúpili do osobných rokovaní s vedením rezortu až **na/po verejnom prerokovaní** (napr. o. z. Spoločnosť pre ochranu netopierov na Slovensku, Slovenský rybársky zväz, Slovenský zväz chovateľov alebo Asociácia strážcov prírody). Zloženie pracovných skupín bolo motivované tým, aby bolo možné v diskusiách dosiahnuť konsenzus:

*“Mali sme záujem prediskutovať jednotlivé aspekty čo najhlbšie, a vylučovať tie kontroverzné pohľady, aby sme nedali dokopy rôzne skupiny ľudí a vznikne škriepka a nedôjdeme k ničomu. (...) Proces sme sa snažili viesť ku **konsenzuálnemu záveru**, ktorý by bol akceptovaný tak tými, ktorých ideme obmedzovať, aj tými čo chcú chrániť.”*

Východiskom pre diskusie v pracovných skupinách bolo programové vyhlásenie vlády, pričom jednotlivé pracovné skupiny sa snažili formulovať svoje návrhy aj do paragrafového znenia. O týchto návrhoch sa ďalej diskutovalo v medzirezortnej pracovnej skupine, keďže bolo treba zabezpečiť, aby neboli navzájom protirečivé. Keďže medzirezortná pracovná skupina sa zaoberala naraz novelizáciou zákona o ochrane prírody a krajiny aj zákona o lesoch, dôraz sa kládol aj na vylúčenie protirečivých ustanovení a zosúladenie oboch zákonov.

Na otázku, či pracovné skupiny riešili partikulárne paragrafy separátne, alebo v kontexte celej novely, štátny tajomník odpovedal, že to záležalo od štádia prípravy a od pracovnej skupiny: *“Medzirezortná pracovná skupina mala celé znenie oboch zákonov prv, než to išlo von. Tam sa to finalizovalo.”*

Pracovná verzia paragrafového znenia novely bola potom prezentovaná účastníkom verejného prerokovania.

3.2.4 Verejné prerokovanie

*“Potom sme sa dozvedeli, že nebude zákon, ale novela. Minister zvolal celú pôvodnú pracovnú skupinu. To sa dalo kvitovať. **Novelu nám poslali pár dní predtým** [pred verejným prerokovaním] **a zošokovaní sme prišli na stretnutie.**”*

Pracovný návrh novely Zákona o ochrane prírody bol prezentovaný na **verejnom prerokovaní dňa 6. mája 2013**, na ktoré boli prizvaní o. i. všetci členovia a členky pracovnej skupiny, ktorí sa ešte v roku 2011 podieľali na tvorbe nového Zákona o ochrane prírody.⁴² Podľa tlačovej správy uverejnenej na webstránke rezortu sa na

⁴² Vid'. “Zoznam členov pracovnej skupiny pre tvorbu nového zákona ochrany prírody a krajiny” a “Prezenčná listina z Verejného prerokovania návrhu novely zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov 6. mája 2013“. Dokumenty poskytnuté generálnym riaditeľom Sekcie ochrany prírody a tvorby krajiny.

verejnóm prerokovaní zúčastnilo približne **80 ľudí**.⁴³ Na základe údajov z prezenčnej listiny tu bolo zastúpených minimálne **44 subjektov** (niektoré reprezentované viacerými účastníkmi a účastníčkami), z toho minimálne **12 MNO**, zvyšok tvorili rôzne iné záujmové a profesijné združenia (napr. Rada združení vlastníkov neštátnych lesov, Slovenská poľovnícka komora, ZMOS, atď), predstavitelia akademickej obce (PRIF UK Bratislava, PF UPJŠ Košice, TU Zvolen, FPV UMB Banská Bystrica, STU Bratislava), jednotlivých rezortov a organizácií v pôsobnosti štátu. Na stretnutí sa zúčastnil aj zástupca Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie. Za MŽP sa verejného prerokovania zúčastnili minister P. Žigo, štátny tajomník J. Ilavský a generálny riaditeľ Sekcie ochrany prírody a tvorby krajiny R. Rybanič.

Presnú účastnícku štruktúru stretnutia však nie je možné na základe prezenčky spoľahlivo zrekonštruovať, keďže vieme aj o prípade, že sa niekto síce zúčastnil verejného prerokovania, ale na prezenčke jeho podpis chýbal. Takýchto prípadov mohlo byť viac.

“Skôr, ako sme zákon dali do oficiálneho pripomienkového konania, tak sme mali to stretnutie s verejnosťou, kde bolo okolo 80-90 ľudí z rôznych častí toho spektra: od krajinných architektov až po vlastníkov lesov, rôzne záujmové skupiny tam vyjadrovali svoj názor.”

“Tam bolo také stretnutie na poslednú chvíľu, na ktorom sa akože mohli zúčastniť všetci...”

“Mali sme na tom zozname všetkých tých, ktorí už aktívne prejavili záujem o tom diskutovať. Tí dostali pozvánku. Možno neprišli tie isté osoby, ale zástupovia inštitúcie prišli, tí podstatní hráči tam boli, aj rezorty, aj vlastníci, aj univerzity...”

“Dúfali sme, že nám dajú všetkým možnosť vystúpiť, bolo tam 80% lesníkov, za verejnosť tam bolo možno päť ľudí – Ridzoň z SOS/Birdlife, z Prírodovedeckej fakulty Janka Ružičková, Šeffler z Daphne... (...) Je pravda tá, že dostali sme pozvánku s tým, že samotný materiál nám bude poslaný pár dní predtým... (...) Nevie, prečo tam mimovládky neboli. Nebavili sme sa o tom medzi sebou. No tak, bolo to na konferencii našej Ekofórovej, že toto je vtedy... Bola tu tá informácia. Každý [z pôvodnej pracovnej skupiny] to dostal na svoj mail...”

Účastníci a účastníčky verejného prerokovania dostali minimálne s týždňovým predstihom⁴⁴ k dispozícii pracovný návrh paragrafového znenia novely, ktorý bol zverejnený na stránke MŽP a je tam (hoci už je neaktuálny) aj v čase písania tohto textu.⁴⁵

⁴³ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.minzp.sk/tlacovy-servis/tlacove-spravy/tlacove-spravy-2013/tlacove-spravy-maj-2013/odborna-verejnost-diskutovala-novele-zakona-ochrane-prirody-krajiny.html>.

⁴⁴ Rozhovor s R. Rybaničom. V rozhovoroch zaznel aj názor, že to boli tri dni, respektíve materiál dostali až na mieste.

⁴⁵ <http://www.minzp.sk/sekcije/temy-oblasti/ochrana-prirody-krajiny/priprava-navrhu-noveho-zakona-ochrane-prirody-krajiny/pracovna-skupina-ochranu-prirody/>, otvorené 15. 10. 2013.

“Ludia zistili, že je tam [v novele] množstvo vecí, čo tam [v zákone o ochrane prírody] predtým neboli, o ktorých sa s mimovládnyimi organizáciami nikto nebavil...”

Účastníci a účastníčky boli vopred informovaní o tom, že sa bude diskutovať o **novele** zákona, a že pôjde len o jedno stretnutie. Na úvod stretnutia im boli vysvetlené dôvody, prečo rezort namiesto prípravy nového zákona pristupuje k novele (pozri časť 3.2.2), aký bude rozsah novely a ktoré paragrafy plánuje ministerstvo novelizovať.

“Tým sme začali, že prečo sme neprišli s tým zákonom, ktorého návrh bol už v roku 2011 pripravený.”

“Minister nám povedal: ‘Nie je vôľa medzi našimi poslancami schváliť zákon, tak sme pristúpili k novele.’”

Verejné prerokovávanie bolo **nahrávané**, nahrávka bola prepísaná pre pracovné potreby, ale **neexistuje z neho publikovaná zápisnica** v písomnej podobe. Nahrávka slúžila pre MŽP ako *“pracovný materiál”*, aby si následne vedelo zrekonštruovať požiadavky účastníkov a účastníčok verejného prerokovania. Proces nemal externého facilitátora.⁴⁶ Priebeh stretnutia hodnotia interviewovaní rôznorodo:

*“Na stretnutí bola konštruktívna atmosféra, väčšina ľudí to zobrala **vecne**, skôr ich potom zaujímal následný proces a postup...”*

*“To stretnutie bolo také trochu rozpačité... Zrazu bola taká informácia, že sa ide do nejakej malej novely, čo nakoniec nevyzerá, že bude až taká malá novela. Tam bola kontroverzia okolo nejakých vecí, čo tam vyskočili, kde **vyzerá, že Ministerstvo akoby ustúpilo tým majiteľom pozemkov**. Bol spor o tom, ako sa bude robiť výskum, že výskum sa bude robiť iba s povolením majiteľov pozemkov... (...) Vtedy sa ozvali **ornitológovia, SAV, prírodovedci z UK, atď.** Takéto veci sa začali riešiť. Aj to vôbec, ako vznikol ten návrh, tak **toto** [akademická obec] je jedna časť spektra, ktorá sa na ňom mala participatívne podieľať...”*

*“Žiadali sme, aby novelu stiahli, ale urobili len **kozmetické úpravy**. (...) Veľa neupravili, treba ale kvitovať to, že ja som ich upozornila, že je tam jeden paragraf 103, odsek 6, ktorý hovorí o fiktívnych rozhodnutiach.⁴⁷ To sa vypustilo. **Niektoré veci**, na ktoré sme na tom prerokovaní upozornili, **sa vypustili alebo mierne upravili** po tom jednom stretnutí.”*

Účastníci a účastníčky verejného prerokovania dostali tiež možnosť poslať k návrhu novely písomné pripomienky. Nie je však celkom zrejmé, do akej miery bol jasne zafinovaný termín. Oficiálne to bol pravdepodobne 1 týždeň-10 dní⁴⁸, avšak napokon

⁴⁶ Ale generálny riaditeľ Sekcie ochrany prírody a tvorby krajiny má zo svojho predchádzajúceho pôsobenia skúsenosti s vedením a facilitáciou takýchto podujatí.

⁴⁷ V § 103 ods. 6 sa na konci pripája táto veta: „Ak orgán ochrany prírody nerozhodne o vydaní alebo nevydaní súhlasu alebo povolení alebo nepovolení výnimky zo zákazu alebo nevydá vyjadrenie v zákonom stanovenej lehote, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie o súhlase alebo rozhodnutie o povolení výnimky alebo je jeho vyjadrenie súhlasné.“ Zdroj: pracovna verzia_vlastny-material_novela-zakona-c-543_2002-z.z.pdf, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/ochrana-prirody-krajiny/priprava-navrhu-noveho-zakona-ochrane-prirody-krajiny/pracovna-skupina-ochranu-prirody/navrh-novely-zakona-c-543-2002-z-z-ochrane-prirody-krajiny.html>

⁴⁸ Rozhovor R. Rybanič, K. Šimončíčová.

sa pripomienky od rôznych stakeholderov prijímali kontinuálne aj počas MPK a aj po jeho ukončení.⁴⁹ Účastníci verejného prerokovania však už následne nedostali vyhodnotenie všetkých písomných pripomienok a nevedeli ani to, či niekto z ostatných účastníkov vôbec nejaké pripomienky zaslal. V tejto fáze procesu teda chýbali zdieľanie informácií a spätná väzba. Písomné pripomienky následne preskúmala **interná pracovná skupina** v rámci rezortu, pričom niektoré z nich sa *“viac či menej zapracovali do návrhu”*.

Konečné návrhy noviel oboch zákonov boli prerokované v Medzirezortnej pracovnej skupine pre prípravu zákona o ochrane prírody a zákona o lesoch a následne šiel návrh novely Zákona o ochrane prírody do **medzirezortného pripomienkového konania**.

3.2.5 Envirofilm

Ďalším priestorom kde bolo možné, aj mimo formálneho rámca už prebiehajúceho MPK (24. 5. - 23. 6. 2013), diskutovať o konečnej podobe novely zákona, bol júnový **festival Envirofilm** v Banskej Bystrici. Festival organizuje Ministerstvo životného prostredia v spolupráci so Slovenskou agentúrou životného prostredia, ktorá je príspevkovou organizáciou ministerstva.⁵⁰ Práve ministerstvo je teda tou kľúčovou inštitúciou, ktorá spoluurčuje hlavnú agendu festivalu a témy jeho sprievodných podujatí:

“Toho roku sme dali ako nosnú tému Zákon o ochrane prírody a krajiny. (...) Tu sme mali možnosť dosť veľa zachytiť z tých debát, ktoré boli s rôznym spektrom, že to neboli len úzko MNO, boli tam rôzni ľudia, ktorí sa zaujímajú o ochranu prírody, od rôznych ľudí sme získavali informácie, že aké si predstavujú zásahy do zákona a čo by od toho zákona, od tej novely očakávali.”

V rámci sprievodných podujatí Envirofilmu sa dňa **6. júna** medzi 10.10-11.00 v priestoroch Múzea SNP uskutočnila **verejná nahrávka besedy** “Zelená redakcia”. Účastníkmi besedy boli štátny tajomník MŽP J. Ilavský, J. Vysoký (o.z. Prales) a M. Boroš (riaditeľ ŠOP). Diskusia bola naživo vysielaná v Rádiu Regina, pričom otázky diskutujúcim mali možnosť do vysielania klásť aj poslucháči rozhlasu. Moderovala ju redaktorka Banskobystrického štúdia Slovenského rozhlasu.⁵¹

7. júna 2013 medzi 14.00-16.00 sa v kinosále Múzea SNP konala ďalšia “Beseda so štátnym tajomníkom Ministerstva životného prostredia a jeho hosťami na tému ochrana prírody v SR”.⁵² Účastníkmi besedy boli tentoraz štátny tajomník MŽP J. Ilavský a jeho hostia: M. Sýkora (podpredseda ZMOS), J. Vysoký (o.z. Prales), M. Boroš (riaditeľ ŠOP) a

⁴⁹ Info a materiály k nahliadnutiu počas rozhovoru s J. Ilavským. Pripomienky pred aj po verejnom prerokovaní poslali viaceré subjekty, napr. Slovenský zväz chovateľov, OZ Tatry, Slovenská inšpekcia životného prostredia, Slovenský rybársky zväz (3. 5.), Ústav krajinskej ekológie SAV (9. 5.), Rada združení vlastníkov neštátnych lesov (10. 5.), Lesy slovenskej republiky (14. 5.), Slovenská lesnícka komora (13. 6.).

⁵⁰ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.sazp.sk/public/index/go.php?id=380>

⁵¹ Beseda bola v programe Rádia Regina zaradená pod názvom “Envirofilm - Ochrana prírody na Slovensku”. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.rozhlas.sk/radio-regina-bb/programova-struktura?datum=6.6.2013>. Zvukový záznam relácie nie je v archíve Slovenského rozhlasu zverejnený, takže nebolo možné pre účely tejto správy diskusiu analyzovať.

⁵² Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.envirofilm.sk/bb.html>.

M. Šturcel (Štátne lesy TANAPu, námestník riaditeľa).

Práve túto udalosť využila jedna z účastníčok májového verejného prerokovania ako príležitosť na to, aby opäť otvorila tému sprísnenia kritérií pre povinnosť požiadať obec o povolenie na výrub drevín.⁵³ Sprísnenie sa predtým nepodarilo presadiť v rámci oficiálneho rámca verejného prerokovania.

*“Tam sedeli ľudia, že Agentúra životného prostredia, Inšpekcia životného prostredia, to tam všetko sedelo na tej diskusii. Tí sedeli tam hore a ja jediná som sa posadila oproti nim [panelistom] a tam som ich počúvala. (...) Spýtala som sa Miša Sýkoru [podpredseda ZMOS], že či vie, ako mu novela obmedzuje možnosti starostu, že nemôže dať súhlas na výrub drevín. (...) No, a na túto moju pripomienku k zvýšeným obvodom stromu, že až od 80 cm bude treba [obec] požiadať o výrub stromu, štátny tajomník Ilavský povedal: ‘**No viete, to je iba jedno číslo, to nie je žiadny technický problém zmeniť.**’ (...) A nechali to naspäť na 40 cm, ako to aj doteraz je.⁵⁴ Akurát nezmenili tie súkromné záhrady, tak to dúfame, že ešte v diskusii v Národnej rade sa to zmení...”*

V opätovom sprísnení kritérií podľa informácií z rozhovoru pravdepodobne zohral významnú úlohu aj ZMOS (porov. vyjadrenia ministra životného prostredia P. Žigu na <http://www.lesmedium.sk/clanok.php?id=167565>).⁵⁵ Tento prípad je ilustráciou toho, že verejná diskusia sa nedá obmedziť na jednorázové stretnutie, na ktorom nemusia byť nevyhnutne prítomní všetci relevantní zainteresovaní aktéri. Je tiež zložité viesť ju dominantne na uzavretých parciálnych stretnutiach so špecifickými skupinami, kedy stakeholderi reprezentujúci rozličné záujmy a pozície nemajú možnosť interagovať, deliberovať o podobe pripravovanej politiky či prípadne dokonca vyvinúť koordinované úsilie na presadenie svojich požiadaviek.

3.2.6 Medzirezortné pripomienkové konanie

Formálnym kanálom, prostredníctvom ktorého mali zástupcovia verejnosti možnosť písomne alebo elektronicky prostredníctvom portálu právnych predpisov formulovať ďalšie pripomienky k návrhu novely zákona č. 543/2002 Z. z., bolo **medzirezortné pripomienkové konanie**.⁵⁶ To sa začalo **24. 5. 2013** (teda 18 dní po verejnom prerokovaní) a skončilo **13. 6. 2013** (teda týždeň po diskusii na Envirofilme). Vzhľadom na krátky čas je teda otázne, do akej miery a v akej kvalite vôbec mohol prebehnúť neformálny proces pripomienkovania novely a následné vyhodnocovanie pripomienok širšej verejnosti.

⁵³ § 47 odsek 4 novely, kritizované znenie: „Súhlas na výrub dreviny sa nevyžaduje na stromy s obvodom kmeňa do 80 cm, meraným vo výške 130 cm nad zemou, a súvislé krovité porasty s výmerou do 20 m.” Zdroj: pracovna verzia_vlastny-material_novela-zakona-c-543_2002-z.z.pdf, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/ochrana-prirody-krajiny/priprava-navrhu-noveho-zakona-ochrane-prirody-krajiny/pracovna-skupina-ochranu-prirody/navrh-novely-zakona-c-543-2002-z-z-ochrane-prirody-krajiny.html>.

⁵⁴ V tom podľa informácií z rozhovoru pravdepodobne zohral kľúčovú úlohu práve ZMOS (porov. vyjadrenia ministra P. Žigu na <http://www.lesmedium.sk/clanok.php?id=167565>, otvorené 22. 10. 2013)

⁵⁵ Otvorené 22. 10. 2013.

⁵⁶ Porov. príloha listu MŽP SR č. 4760/2013-5.1 “Informácia o plnení úloh, vyplývajúcich pre ministra životného prostredia Slovenskej republiky z uznesenia vlády SR č. 50/2012.

*“Ten problém je, že mnohé tie organizácie, najmä tie, ktoré sa venujú tzv. biodiverzite, si nemôžu nechať ujsť takýto návrh zákona, ktorý sa týka podstaty ich činnosti. (...) Bez funkčného zákona sa oni nepohnú. V niektorých zákonoch to celkom ide, že si povedať, že áno, teraz ale už stačilo, nebudeme sa k tomu vyjadrovať, lebo ten zákon je zlý, pre nich je to ale otázka života a existencie. **Napriek silnému nesúhlasu s tým, ako ten proces prebieha sa snažia negociovat’...** Pokiaľ viem, tam zmeny boli robené na týždennom poriadku a **nebolo úplne jasné, kto sú tí, ktorí ovplyvňujú, aké verzie do toho konečného výstupu pôjdu.**”*

V MPK bolo vznesených 562 pripomienok, z toho 226 zásadných.⁵⁷ „Na portál boli nahrané štyri hromadné pripomienky, ale len dve splnili limity, že sa pod ne musí podpísať viac ako 500 občanov.” Pripomienky MNO a niektorých stakeholderov boli s nimi prerokované na úrovni vedenia MŽP (minister alebo štátny tajomník), v rámci rozporových konaní po medzirezortnom pripomienkovom konaní. Zástupcovia organizácií, ktoré iniciovali hromadné pripomienky, boli pritom prítomní aj v predchádzajúcich diskusiách na rôznych úrovniach procesu (pracovné stretnutia, verejné prerokovanie, Envirofilm).⁵⁸

Okrem dvoch pripomienok verejnosti boli, podľa slov štátneho tajomníka J. Ilavského, všetky rozpory odstránené. Novela Zákona o ochrane prírody č. 543/2002 Z. Z. bola následne po schválení vládou SR dňa **27. 9. 2013** odoslaná na rokovanie NR SR.⁵⁹ V tlačovej správe⁶⁰ k tejto udalosti MŽP prezentovalo svoje stanovisko k procesu tvorby novely nasledovne:

*“Národné parky, chránené krajinné oblasti, chránené vtáčie územia, prírodné rezervácie a chránené areály by mala po novom vyhlásovať vláda SR. Vyplýva to z návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny z dielne Ministerstva životného prostredia SR, ktorý schválila vláda na svojom rokovaní. Cieľom je efektívnejšia a účinnejšia ochrana prírody s dôrazom na dohodu s vlastníkami pozemkov v chránených územiach. Envirorezort chce touto novelou získať efektívnejšie nástroje na dokončenie zonácie národných parkov. **Súčasná podoba novely je výsledkom kompromisu. Predchádzali jej zložité rokovania s verejnosťou, mimovládnyimi organizáciami, súkromnými vlastníkami, ale aj ministerstvom pôdohospodárstva. Zákon by mal vstúpiť do platnosti 1. januára 2014.**”*

3.2.7 Zhodnotenie procesu očami aktérov

*„Naša snaha bola zapojiť do toho čo najviac ľudí, nielen prírodovedcov. Prírodovedecký názor je jeden názor, ale názor sociológa, názor ekonóma, názor človeka, ktorý žije v tej prírode, je podľa mňa takisto dôležitý, ale aj iných ľudí. **Nájsť rovnováhu medzi názormi je to, čo sme sa snažili v tom zákone urobiť.**”*

⁵⁷ Ministerstvo spravodlivosti SR, Portál právnych predpisov <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6206&langEID=1> (otvorené 15. 10. 2013).

⁵⁸ Pozri napr. <http://www.ekoforum.sk/peticia/priroda>, otvorené 15. 10. 2011.

⁵⁹ <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialHome.aspx?instEID=-1&matEID=6206&langEID=1>

⁶⁰ <http://www.minzp.sk/tlacovy-servis/tlacove-spravy/tlacove-spravy-2013/tlacove-spravy-september-2013/vlada-schvalila-novelu-zakona-ochrane-prirody-krajiny.html> (otvorené 15. 10. 2013)

Sila rôznych stakeholderov a ich vplyv na politiku v oblasti životného prostredia sú však podľa niektorých účastníkov a účastníčok rozhovorov také veľké, že hoci formálne je v participatívnych procesoch zahrnutá široká verejnosť, neformálne to tak nie je, respektíve jednotlivým hlasom a zainteresovným subjektom sa pripisuje odlišná váha.

*“Väčšina úradníkov robí participatívne, urobí vypočutia, ale potom už nezahrne pripomienky. Napríklad v prípade posudzovania vplyvov na životné prostredia je tam zákonom daný participatívny proces. Ale v koľkých prípadoch Ministerstvo životného prostredia akceptovalo pripomienky verejnosti v prípade environmentálnych impaktov stavieb? V koľkých prípadoch sa išlo proti investorom? (...) Oveľa viacej sme ako organizácia **dokázali ovplyvniť nátlakovými aktivitami, politickým lobingom** – teraz nemyslím korupciu, samozrejme – **ako procesom participácie na niečom**. Oveľa viac ako participatívny proces tvorby legislatívy zaberá mať postavenie, dokázať veci medializovať...”*

Kontroverzné témy, o ktorých neexistuje vo verejnom diskurze jednoznačný konsenzus, sa navyše môžu stať riskantným terénom pre test občianskej participácie:

“V rámci politík, ktoré Ministerstvo životného prostredia pripravuje, sú tri-štyri, ktoré nemôžu skončiť win-win: to sú odpady, ovzdušie a zákon o ochrane prírody. Kde sú tak silné jednotlivé skupiny, ktoré sa snažia ovplyvniť túto legislatívu, že tam nemôžete čakať, že vás všetci pochvália za to, čo pripravíte. Čo neznamená, že netreba na tom robiť, ale treba mať jasnú predstavu, ako nastaviť systém a aj napriek kritike tú predstavu presadiť. Čiže, vybrať si ako test pre občiansku participáciu Zákon o ochrane prírody je fajn, ale čakať, že to skončí všeobjímajúcim konsenzom, to je asi trošku zložité. Nevieť, či na ten prvý test prípravy politiky participatívnym spôsobom boli pripravení jednak tí účastníci [MNO, vlastníci] a jednak samotný ten rezort.”

Konečný osud participatívnych procesov je však podľa iného participanta vždy v rukách tých, ktorí sú splnomocnení urobiť konečné rozhodnutie a nesú za neho aj konečnú zodpovednosť: v tomto prípade na ministrovi životného prostredia a poslancoch NR SR.

“Minister aj poslanci si musia vybrať, ku ktorej strane kompromisu sa pridajú. Lebo kompromis má vždy viac strán.”

3.2.8 Čiastkové závery

V dialógu o Zákone o ochrane prírody participácia verejnosti prebehla predovšetkým v rovine účasti na diskusii o alternatívach verejnej politiky. Popísaný proces nebol v súlade s pôvodne navrhnutou participatívnou metódou zo strany ÚSVROS: nebola zriadená koordinačná skupina, riadiaci výbor, ani prizvaný externý facilitátor procesu. Participatívny proces bol riadený samotným vedením rezortu a rezort mal tiež, ako jediný zúčastnený subjekt, vzhľad do všetkých jeho úrovní.

Strešným orgánom procesu bola **Medzirezortná pracovná skupina pre prípravu zákona o ochrane prírody a zákona o lesoch** (MŽP a MPRV). Jej vytvorenie a úlohy boli zadané v záveroch medzirezortnej konferencie „Aktuálne otázky ochrany

prírody a starostlivosti o les pri rozvoji vidieka“, ktorej sa v septembri 2012 zúčastnilo vyše 200 účastníkov, vrátane MNO. Úlohou medzirezortnej pracovnej skupiny bolo, o. i., syntetizovať návrhy prerokované počas parciálnych stretnutí vedenia rezortu s vybranými stakeholdermi a následne zosúladiť ustanovenia pripravovanej novely zákona o ochrane prírody s pripravovanou novelou zákona o lesoch. Okrem zástupcov oboch rezortov a rezortných organizácií v nej bola zastúpená aj akademická obec, reprezentovaná Technickou univerzitou vo Zvolene. Medzirezortná pracovná skupina (na rozdiel od pracovných skupín zložených zo stakeholderov) mala k dispozícii paragrafové znenie novely prv, než išlo na verejné prerokovanie.

Špecificky o postupoch a metodikách na prehodnotenie sústavy chránených území a riešenie náhrad ujmy vlastníkov rokovala **Koordináčna medzirezortná pracovná skupina**, do ktorej boli okrem zástupcov rezortov a rezortných organizácií navrhnutí aj zástupcovia akademickej obce (EÚ SAV, TU Zvolen), neštátnych vlastníkov lesov a jeden zástupca MNO, ktorý sa však rokovaní napokon vôbec nezúčastnil.

Verejnosc' (MNO, ale najmä rôzne záujmové a profesijné združenia) vstupovala do procesu prípravy novely prostredníctvom parciálnych rokovaní s vedením rezortu, ktoré prebiehali kontinuálne od mája 2012 až do augusta 2013. Negatívom tejto časti procesu bolo nesystematické mapovanie stakeholderov zo strany rezortu. Pozitívom bolo, že vedenie rezortu bolo otvorené diskusiám aj s tými stakeholdermi, ktorí do procesu vstúpili až v neskorších fázach a neboli ministerstvom pôvodne oslovení.

V prvej fáze procesu, ktorá predchádzala verejnému prerokovaniu, však bola **podreprezentovaná tak účasť MNO** ako aj **zástupcov akademickej obce**. V medzirezortných pracovných skupinách ju zastupovali predovšetkým experti z Lesníckej fakulty TU Zvolen. Dominancia lesníckej perspektívy v procese bola však kritizovaná viacerými účastníkmi rozhovorov z radov MNO. V menších pracovných skupinách akademická obec nemala osobitné zastúpenie a do procesu tak širšie spektrum relevantných akademikov z rôznych univerzitných pracovísk či SAV vstúpilo až na verejnom prerokovaní.

Verejnosc' prerokovanie 6. 5. 2013 bolo prvou príležitosťou pre výraznejší vstup širokej verejnosc' do procesu pripomienkovania novely. Hoci účastníci verejného prerokovania mali možnosť novelu zákona pripomienkovať priamo na mieste a následne zasielať pripomienky aj písomne, nedostali **nijakú spätnú väzbu** o tom, či a do akej miery boli ich pripomienky zohľadnené v paragrafovom znení novely, postúpenom do MPK. Na preštudovanie materiálu a jeho pripomienkovanie boli približne dva týždne, čo je **krátky čas**, ak má prebehnúť komplexnejšia diskusia medzi všetkými zainteresovanými.

Ďalšia príležitosť na vstup širšej verejnosc' do procesu bola mesiac po verejnom prerokovaní, na diskusiách v rámci festivalu **Envirofilm** (6. a 7. 6. 2013). Hoci tieto sa konali len týždeň pred ukončením MPK, opätovný vstup aktérov z radov MNO a ZMOS do diskusie napríklad viedol minimálne k jednej dôležitej zmene v novele, ktorú sa predtým na iných fórach nepodarilo presadiť.

Viacero zainteresovaných subjektov, ktorí sa zúčastnili negociácií v rôznych štádiách procesu, sa však opätovne usilovalo presadiť svoje požiadavky aj prostredníctvom hromadných pripomienok v rámci MPK.

Za zásadnú rezervu procesu možno považovať to, že o jeho priebehu **neboli na stránke rezortu publikované takmer nijaké informácie a dokumenty**, okrem pracovného návrhu novely. Na prvý pohľad navyše ani nie je zrejmé, že ide o novú právnu normu z roku 2013, a nie o vyústenie procesu z roku 2011. Tento proces je, na rozdiel od procesu z roku 2013, na stránke podrobne zdokumentovaný, vrátane zápisov zo stretnutí alebo minimálne prezenčných listín.

O existencii medzirezortnej pracovnej skupiny sme napríklad v čase písania tejto správy nenašli nijakú zmienku ani na stránke MŽP, ani na stránke MPRV. MŽP okrem pracovného návrhu novely uverejnilo jednu tlačovú správu o verejnom prerokovaní a jednu tlačovú správu o prijatí novely Vládou SR.

Zainteresovanej verejnosti, ktorá nevstupovala do negociácií na tej hierarchicky najvyššej úrovni, tak napríklad nebolo zrejmé, aké sú kľúčové orgány procesu, ich zloženie či právomoci, a akým spôsobom vstup verejnosti do prípravy novely vlastne prebieha. Z dôvodu nedostatočnej informovanosti tak **medzi účastníkmi procesu vznikali pochybnosti o tom, kto vlastne a do akej miery môže konečnú podobu novely ovplyvňovať**. Proces preto jeho priami účastníci aj vonkajší pozorovatelia z radov environmentálnych MNO vnímali ako nedostatočne otvorený a s nejasnými pravidlami a z ich pohľadu **sa vstup verejnosti redukoval výlučne na jedno verejné prerokovanie**. To je pochopiteľné vzhľadom na to, že minimálne všetky environmentálne MNO združené v Ekofóre dostali o ňom oficiálne informácie. Aj v tomto prípade sa ukazuje, do akej miery je dôležité otvorene o procese komunikovať prostredníctvom oficiálnych kanálov.

V sumári možno za hlavné rezervy toho procesu považovať predovšetkým: (1) nesystematické mapovanie stakeholderov zo strany rezortu; (2) absenciu spätnej väzby a nedostatočné zdieľanie informácií medzi účastníkmi procesu, pričom tieto boli koncentrované na úrovni hierarchicky najvyšších orgánov riadenia participatívneho procesu; (3) nedostatočnú informačnú otvorenosť procesu zoči-voči širokej verejnosti; (4) krátky časový rámec pre zapájanie širokej verejnosti do procesu deliberácie: proces sa širokej verejnosti otvoril až vo svojej záverečnej fáze, necelé tri týždne pred začiatkom MPK, (5) koncentráciu riadenia procesu výlučne na úrovni vedenia rezortu.

V tomto procese **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivity**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu; (4) po vstupe širšej verejnosti do procesu (verejné prerokovanie a diskusie) nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania

tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

Na záver možno konštatovať, že je zložité viesť verejnú diskusiu dominantne na uzavretých parciálnych stretnutiach so špecifickými skupinami, kedy stakeholderi reprezentujúci rozličné záujmy a pozície nemajú navzájom možnosť interagovať, deliberovať o podobe pripravovanej politiky alebo dokonca prípadne vyvinúť koordinované úsilie na presadenie svojich požiadaviek. Otváranie sa širšej verejnosti by však malo prebiehať v takom časovom predstihu, aby bolo možné jej pripomienky adekvátne vyhodnotiť a poskytnúť jej spätnú väzbu. Inak môžu byť takéto stretnutia zúčastnenými aktérmi vnímané len ako povinná formalita.

3.3 DIALÓG O ZÁKONE O SOCIÁLNYCH SLUŽBÁCH (MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR)

Časová a evaluačná os procesu

ČASOVÁ OS PROCESU									
Fáza tvorby novely zákona					Fáza pripomienkovania novely zákona				
17. 7. 2012	20. 9. 2012	6. 11. 2012	15. 1. 2013	28. 2. 2013	17.4.-31.5. 2013	12. 7. 2013	16. 7. 2013	8. - 28.8. 2013	27. 9. 2013
1. stretnutie PS	2. stretnutie PS (kompetencie)	3. stretnutie PS (financovanie SS)	4. stretnutie PS (úhrada zdravot. výkonov poskyt. v ZSS)	5. stretnutie PS (deinštitucionalizácia SS)	tézy novely prezentované na konferenciách (UKF Nitra, ZMOS, APSS v SR, o.z. Proti Prúdu)	paragrafové znenie novely poskytnuté členom PS	6. stretnutie pracovnej skupiny (paragraf. znenie)	MPK	novela po schválení vládou odoslaná do NR SR

27. 9. – 6. 12. 2012

6 tematických pracovných stretnutí v menších skupinách (napr. soc. služby pre osoby, ktoré nemajú zabezpečené základné životné podmienky a pre užívateľov návykových látok, nízkoprahové soc. služby pre deti a rodinu, štandardy soc. služieb, atď.)

EVALUAČNÁ OS PROCESU	
P o z i t í v a	- systematické mapovanie stakeholderov: široko koncipovaná pracovná skupina - umožnenie účasti v pracovnej skupine aj tým stakeholderom, ktorí sa sami prihlásili - zapojenie ďalších relevantných zainteresovaných subjektov do diskusie o partikulárnych oblastiach novely (tematické podskupiny) - prezentácia téz novely na širších fórach mimo úzkej pracovnej skupiny (konferencie)
N e g a t í v a	- pracovná skupina nemala štatút a rokovací poriadok - nebolo jasne zadefinované, aký mandát mali členovia pracovnej skupiny na rozhodovanie v mene zainteresovaných subjektov, ktoré v PS reprezentovali - pracovná skupina nebola formálne informovaná o priebehu rokovaní tematických podskupín - absencia spätnej väzby o tom, ako boli stanoviská členov pracovnej skupiny zapracované do novely zákona
a	- neskoré sprístupnenie paragrafového znenia novely členom PS - nebol čas na zahrnutie širšej verejnosti (napr. prijímateľov sociálnych služieb) do procesu
a	- širšej verejnosti neboli sprístupnené informácie o procese (že vôbec prebieha), ani dokumentácia z procesu (orgány a ich zloženie, harmonogram, dôležité dátumy, zápisnice zo stretnutí...) na webstránke MPSVR - v procese chýbal externý facilitátor

3.3.1. Štruktúra procesu

Dialóg o Zákone o sociálnych službách prebehol pod gesciou Sekcie sociálnej a rodinnej politiky MPSVaR, Odboru sociálnych služieb, ktorý po vecnej stránke novelu pripravoval. Štruktúra procesu bola nasledovná: pozostával zo stretnutí pracovnej skupiny, tematických pracovných podskupín, ako aj so stretnutí s rozličnými stakeholdermi na odborných konferenciách, či valných zhromaždeniach organizácií zainteresovaných v procese (napr. APSS v SR, ZMOS, o.z. Proti prúdu). Prvé stretnutie pracovnej skupiny sa konalo 17. 7. 2012, posledné 16. 7. 2013, proces prípravy novely teda trval 1 rok. Na jej stretnutiach sa okrem riaditeľky Odboru sociálnych služieb MPSVR zúčastňovala aj generálna riaditeľka Sekcie sociálnej a rodinnej politiky a štátny tajomník MPSVR. Podľa slov riaditeľky Odboru sociálnych služieb týmto procesom nadviazali na svoje dlhoročné skúsenosti so zapájaním verejnosti do tvorby politík v sociálnej oblasti.

„Proces začal pred vyše rokom na úrovni zámerov. Odbor sociálnych služieb nemal

samozrejme hned' na začiatku paragrafové znenie, ale mali sme ucelenú predstavu, čo by sme chceli. Problematika bola usporiadaná do vecných blokov, navrhli sme pánovi štátnemu tajomníkovi Burianovi, že by sa mohli pracovné stretnutia vo veľkej pracovnej skupine zamerať na určité oblasti: kompetencie, financovanie, posudzovanie... A vždy tomu sme sa celá tá pracovná skupina venovali."

Odbor sociálnych služieb mal tiež vypracovaný podrobný harmonogram prác na novele, ktorý nám bol poskytnutý k nahliadnutiu.

3.3.2 Pracovná skupina: zloženie a fungovanie

Pracovná skupina bola zložená na základe nominácií rôznych stakeholderov, ktorých oslovil Odbor sociálnych služieb. Kľúčom pre oslovovanie boli skúsenosti z predchádzajúcej spolupráce a úsilie o reprezentatívne zastúpenie všetkých dotknutých skupín: prijímateľov sociálnych služieb, poskytovateľov sociálnych služieb, zástupcov samosprávy na lokálnej a regionálnej úrovni (ZMOS, VÚC), zástupcov vedy a výskumu (napr. Inštitút pre výskum práce, sociálnych vecí a rodiny), expertov MPSVR SR a iných zainteresovaných orgánov štátnej správy.

Proces nominácií bol otvorený všetkým, ktorí mali záujem participovať. Zámerom bolo, „aby skupina nebola príliš široká“, ale o členstvo v nej sa mohol uchádzať „každý, kto bol relevantný a vedel preukázať dôvod“. Nominácie boli schválené ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny. Pracovná skupina napokon mala **15 stabilných členov a členiek**.⁶¹ Boli v nej zastúpené nasledujúce organizácie a inštitúcie:⁶²

- **ZMOS** – 2 zástupcovia (gestori SS)
- **Únia miest Slovenska** – 1 zástupkyňa (gestori SS)
- **Košický samosprávny kraj** – 2 zástupkyne (gestori SS)
- **Banskobystrický samosprávny kraj** – 1 zástupca (gestori SS)
- **Bratislavský samosprávny kraj** – 1 zástupkyňa (gestori SS)
- **Nitriansky samosprávny kraj** – 1 zástupkyňa (gestori SS)
- **Jednota dôchodcov na Slovensku** – 1 zástupca (prijímatelia)
- **Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR** – 1 zástupca (prijímatelia)
- **Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb v SR** – 1 zástupkyňa (neverejní poskytovatelia)
- **Zväz poskytovateľov sociálnych služieb v SR** - 1 zástupkyňa (verejní aj neverejní poskytovatelia)
- **SOCIA** – nadácia na podporu sociálnych zmien - 1 zástupkyňa
- **Slovenská katolícka charita** – 1 zástupca (neverejní poskytovatelia)
- **Ing. Viera Freyová** – matka telesne postihnutého chlapca (prijímatelia)

⁶¹ Na niektorých stretnutiach sa ale podľa potreby zúčastňovali aj iní relevantní aktéri, napríklad ďalší zástupcovia subjektov, ktoré boli zastúpené v PS. Priebežne teda na zasadnutiach PS bolo prítomných 20-30 ľudí (interview Lýdia Brichtová).

⁶² Pozvánka na stretnutie pracovnej skupiny z 20.2. 2013, č. 8185/2013.

Zloženie pracovnej skupiny aj **proces nominácií** sú v rozhovoroch zväčša vnímané pozitívne, aj keď v jednom z nich bola kritizovaná za to, že v nej neboli zastúpení akademici.

*„Tá nebola zle zložená, mala odborníkov ktorí mali vedomosti na to, aby mohli do novely priniesť dôležité veci k témam, ktoré boli k novele určujúce. Je **pozitívne, že vôbec bola snaha takú širšie postavenú skupinu vytvoriť**, že do nej boli pozvaní zástupcovia odbornej verejnosti z rôznych subjektov, aj keď chýbali zástupcovia z akademickej obce. Na začiatku bola snaha v pracovnej skupine diskutovať...”*

*„Minister nominoval všetkých, ktorí ho bombardovali so žiadosťami o obnovu pracovnej skupiny, ktorá fungovala už v minulosti. Povedal: ‚Dobre, pošlite nomináciu a ja urobím pracovnú skupinu. (...) Prvýkrát to na ministerstve fungovalo tak, ako sme chceli. **Boli ústretoví, bola som prekvapená, ako počúvali.**”*

*„Ja som tam nebola pôvodne nominovaná, ani Sociofórum tam nebolo, ale v tej predchádzajúcej sme boli. Dozvedeli sme sa o zasadnutí pracovnej skupiny a požiadali o členstvo. **Bez problémov nás pozvali**, takto asi postupovali aj viacerí členovia...”*

Príliš heterogénne spektrum stakeholderov však podľa jedného z participantov komplikuje diskusiu, ktorá má smerovať k spoločnej dohode.

„V pracovných skupinách, kde je take široké spektrum ľudí, sa dá ťažko hovoriť o koncepcných zámeroch zákona. Tam nemôže byť ZMOS, 8 VÚCiek a ďalších N organizácií, ktoré reprezentujú partikulárnych poskytovateľov. Tie závery a výsledky sa potom veľmi ťažko syntetizujú.”

Zadaním pre členov pracovnej skupiny bolo vytvoriť koncepciu novely zákona o sociálnych službách, pričom táto mala vyriešiť najmä (1) **financovanie** verejných a neverejných poskytovateľov sociálnych služieb (pravidlá financovania, celkový objem financií), (2) **kompetencie** štátnej správy a samosprávy v oblasti sociálnych služieb a (3) **úhradu zdravotných výkonov** v zariadeniach sociálnej starostlivosti.

*“Povedali sme im, že bude novela, všetci očakávali novelu. Na prvom stretnutí **sa jasne povedalo, že ide byť novela, aké sú zámery, dakedy, a čo sa očakáva od pracovnej skupiny. Posledná novela deklarovala, že toto je riešenie na prechodné obdobie, a že komplexne to bude upravené buď v novom zákone, alebo vo veľkej novele. Vláda to má aj v programovom vyhlásení. Tak sme povedali, že teraz už je ten čas, bude to zaradené na september 2013 do legislatívnych úloh vlády, tak poďme sedieť a máme takmer rok. Pôvodná predstava bola, že keď ukončíme paragrafové znenie, urobí sa ešte pár seminárov so zástupcami verejnosti.**”*

*“Zadanie bolo, aby sa **odstránili tie trecie plochy**, čo by mohlo zabezpečiť vyššiu mieru zapojenosti ľudí do sociálnych služieb. Základným zámerom bolo, aby to lepšie fungovalo, aby sa tí ľudia, ktorí služby potrebujú a bude ich čoraz viac a viac, mohli do procesu dostať, a aby ho bolo možné regulovať tak, aby bol lepšie vykonateľný a riaditeľný.”*

V inom rozhovore však zaznieva kritika, že proces sa nesústredil na riešenie základných **filozofických východísk** zákona a za negatívum je označovaný najmä **časový tlak**, pod akým novela vznikala.

*“Keď sme prišli do pracovnej skupiny, jediné zadanie bola príprava novely Zákona o sociálnych službách, ale to je málo, hovorilo sa, že buď to bude veľká novela alebo nový zákon... **Oni nevedeli, či chcú robiť kozmetické úpravy, alebo či sa chcú pustiť do filozofie...** (...) Prečo sa tomu nevenovali? Je to ťažké: treba počúvať ľudí, diskusia musí prebehnúť aj s laickou aj s odbornou verejnosťou, nemôžete ľuďom povedať, že na tú diskusiu nemáte čas. (...) Pri tejto novele ale čas nebol. Vedenie ministerstva nedalo dôraz na to, že pri tvorbe novely zákona treba vychádzať od prapôvodných problémov vznikajúcich pri praxi aplikácie zákona, **hasil sa čiastkovo požiar najvypuklejších problémov, hasilo sa tam, kde to najviac dymí.** (...) Iniciátorom filozofie musí byť ten, kto to potom predkladá, nie verejnosť.*

Podobne bola kritizovaná aj **absencia dlhodobejšej koncepcie** zo strany ministerstva, ktorá by o. i. jasne definovala časový rámec prác, etapy, ktoré by museli presiahnuť lehoty dané funkčným obdobím jednej vlády, finančné náklady, zodpovednosti a kompetencie jednotlivých aktérov a všetky podmienky, ktoré majú byť splnené, aby proces fungoval. Bez nej diskusia nebola zmysluplná:

*“Veľká novela zákona alebo nový zákon sa **nedá robiť bez dlhodobejšej koncepcie.** Tie diskusie nemali vyústenie, nedalo sa na ničom dohodnúť, keďže spoločná vízia nebola akceptovaná. Vyžaduje to lepšiu koordináciu práce ministerstva. Najprv musí byť dlhodobejší materiál, až potom sa dajú riešiť paragrafy (...) **Oni chceli návrhy od pracovnej skupiny, o ktorých sa síce potom diskutovalo, ale ten dialóg bol neplodný.**”*

Veľká pracovná skupina sa celkovo stretla **šesťkrát**, čo účastníci považovali za optimálne:

“To bolo dostatočné, ale nie zaťažujúce. Vždy bol vhodný čas na zapracovanie a výmenu medzi členmi pracovnej skupiny, aj v rámci vnútorných štruktúr jednotlivých subjektov. Manažment pracovnej skupiny bol dobrý.”

V rozhovoroch však zaznela kritika **nedostatočného riadenia procesu diskusií** vo veľkej pracovnej skupine:

“Niekedy bola téma stretnutia nejako zdefinovaná, ale diskusie boli málo riadené, dostali sa k témam, ktoré neboli predmetom stretnutia. (...) Externá facilitácia by bola možná, len ak by do toho procesu nikto z vedenia Ministerstva nezasahoval.”

Zadaním pracovnej skupiny **po prvom stretnutí** bolo napísať, aké **kompetencie** by mali mať jednotlivé úrovne štátnej správy v oblasti sociálnych služieb. Každý člen alebo členka pracovnej skupiny *“napísali za svoju sieť, ako by mali kompetencie vyzerat’, všetci splnili úlohu, akurát sa nedalo dlho získať stanovisko od ZMOSu.”* Sumár všetkých predstáv bol následne poskytnutý celej skupine, v tejto fáze procesu sa teda informácie zdieľali otvorene a boli sprostredkované všetkým členom a členkám pracovnej skupiny.

Ešte pred druhým zasadnutím pracovnej skupiny sa však zástupcovia MPSVR stretli na osobitnom rokovaní so ZMOS a VÚC, ktorých názory na kompetencie boli protirečivé. Výstupom osobitného rokovania bola dohoda, že kompetencie napokon budú v novele ponechané v súčasnej podobe.⁶³

Druhým zadaním pre členov pracovnej skupiny bolo napísať, ako si predstavujú **financovanie**. Svoje predstavy odovzdali, *“ale nebola žiadna reakcia na tie návrhy”*. Súčasťou novely je napokon návrh štátneho tajomníka MPSVR J. Buriana.

Rôzne názory pracovnej skupiny na financovanie sociálnych služieb boli zverejnené v januári 2013 aj v týždenníku miest a obcí *Obecné noviny* (2013, ročník XXIII, č. 1-2, s. 8-9), pričom sa k nim vyjadrovali zástupcovia jednotlivých záujmových skupín zastúpených v pracovnej skupine. Ich vyjadrenia boli v predchádzajúcom článku zarámčované ako súčasť rokovaní *“pracovnej skupiny na prípravu návrhu Zákona o sociálnych službách pod vedením štátneho tajomníka MPSVR SR Jozefa Buriana”*. Názorom zástupcov jednotlivých združení predchádzala rozsiahla analýza z pohľadu ZMOS.⁶⁴

Tretou veľkou otázkou bola **úhrada zdravotných výkonov poskytovaných v zariadeniach sociálnych služieb**.⁶⁵

“Tá išla ešte viac do stratena. Prišiel zástupca Ministerstva zdravotníctva, vedel, že niečo má byť dohodnuté, že zo 46 ošetrovateľských úkonov bude preplácaných 7. (...) Až doteraz sa to nevyriešilo. Čo bude preplácané nie je v paragrafovom znení. Skončilo to tým, že to musí upraviť Ministerstvo zdravotníctva.”

Z každej z pracovných skupín dostali účastníci a účastníčky zápis so stručným záznamom diskusie a zadaním úloh do najbližšieho stretnutia.⁶⁶

3.3.3 Tematické pracovné stretnutia

Celkovo prebehlo šesť stretnutí rôznych tematických podskupín, v čase od 27. 9. 2012 do 6. 12. 2012.⁶⁷ V niektorých z nich, ale **nie vo všetkých**, mali zastúpenie aj organizácie, ktoré reprezentovali členovia veľkej pracovnej skupiny, hoci nevyhnutne nešlo o tých istých ľudí (BSK, APSS v SR, ZPSS v SR, Slovenská katolícka charita). V podskupinách, v závislosti od témy stretnutia, pracovali jednak predstavitelia občianskych združení, ktoré sú poskytovateľmi partikulárnych sociálnych služieb, ale aj odborníci z Inštitútu pre výskum práce a rodiny (IPVR) či zástupca BSK. Na jednom stretnutí sa zúčastnila aj poradkyňa podpredsedníčky NR SR.

⁶³ Záznam zo stretnutia pracovnej skupiny k novele zákona o sociálnych službách, konaného dňa 20. septembra 2012.

⁶⁴ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.inprost.sk/nazory-na-financovanie-system-financovania-socialnych-sluzieb>.

⁶⁵ Záznam zo stretnutia pracovnej skupiny k novele zákona o sociálnych službách, konaného dňa 15. januára 2013.

⁶⁶ Zápisnice poskytnuté Odborom sociálnych služieb.

⁶⁷ Zápis z tematických pracovných stretnutí k novele zákona o sociálnych službách, materiál poskytnutý Odborom sociálnych služieb MPSVaR.

Na tematických stretnutiach sa diskutovalo už o podobe paragrafového znenia častí zákona týkajúcich sa **špecifických sociálnych služieb**. Stretnutia sa týkali **nasledovných okruhov**⁶⁸:

- sociálne služby pre osoby, ktoré nemajú zabezpečené základné životné podmienky (ľudia bez domova), pre užívateľov návykových látok (27.9. 2012);
- nízkoprahové sociálne služby pre deti a rodinu (3.10.2012);
- úhrada za sociálnu službu, ochrana príjmu pred platením neprimeranej úhrady a posudzovanie príjmu a majetku (15. 11. 2012);
- sociálne služby pre osoby, na ktorých je páchané násilie a obeť obchodovania s ľuďmi (23. 11. 2012);
- tematické stretnutie so zástupcami IVPR k analýze výšky ochrany príjmu pre účely novely (30.11. 2012)
- štandardy kvality sociálnych služieb (6. 12. 2012).

Uskutočnila sa aj osobitná podskupina pre financovanie, osobitné rokovanie so zástupcami ZMOS, bolo naplánované aj stretnutie členky pracovnej skupiny V. Freyovej so zástupcami Ministerstva školstva, ktoré sa týkalo sociálnych služieb pre deti so zdravotným postihnutím vo vzťahu k vzdelávaniu.⁶⁹

Zo všetkých tematických podskupín existuje **stručná zápisnica**, ktorá obsahuje mená zúčastnených osôb, závery rokovania podskupiny, aj paragrafové znenie relevantnej časti zákona, na ktorom sa členovia a členky podskupiny dohodli.

Na základe výstupov a záverov rokovaní pracovnej skupiny a tematicky zriadených pracovných podskupín MPSVR SR pripravovalo priebežne návrhy paragrafového znenia navrhovaných zmien a doplnení. Ich koncepcia/tézy boli prezentované na viacerých fórach (pozri časť 3.3.4)

Veľká pracovná skupina mala informácie o existencii podskupín, ale nebola podrobne informovaná o celom rozsahu ich rokovaní a záverov, čo niektorí jej členovia a členky kritizujú. Iní to však nepovažujú za problém, keďže jej cieľom bolo riešiť koncepčné otázky novely.

“Podskupiny videli tie maličké paragrafové kúsky. Tá veľká pracovná skupina potrebovala vyriešiť kardinálne otázky ako sú kompetencie a financovanie, toto nebolo pre nich to podstatné. Nevie, či presne vedeli detaily, ale povedalo sa, že paralelne prebiehali podskupiny, nebolo to, že do toho nemohli hovoriť...”

“Nebolo pre mňa zrozumiteľné, či pracovná skupina je tá hlavná. Ak áno, potom nechápem, prečo nám neboli poskytnuté informácie z podskupiniek, lebo tie mali vplyv aj na širšiu skupinu, napríklad kompetencie.”

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny z 6. 11. 2012.

*“Pracovná skupina vedela o tom, že paralelne prebiehajú rokovania medzi ministerstvom a istými organizáciami a skupinami k Zákonu o sociálnych službách. Výstupy z nich sme nemali, lebo ministerstvo má právo diskutovať s kým chce. **Ale nemali sme pocit, že proces prebiehal pod gesciou pracovnej skupiny.** (...) Ale zase asi sa to ani úplne technicky urobiť nedá, aby sme my mali vedomosti o všetkých stretnutiach, niekde sa to už musí učesať.”*

3.3.4 Stretnutia so širšou verejnosťou mimo pracovnej skupiny

Viacere účastníčky rozhovorov pozitívne hodnotili pripravenosť riaditeľky Odboru sociálnych služieb vstupovať do diskusií so stakeholdermi aj mimo oficiálnych stretnutí veľkej pracovnej skupiny.

“Pani Brichtová je výborná v tom, že kedykoľvek ju zavoláme na rokovanie predsedníctva, vždy príde a vždy vysvetľuje. Vždy, keď sme chceli urobiť stretnutie v regiónoch, ona sa nám prispôbila...”

Tézy novely (nie konkrétne paragrafové znenie), vždy s **dôrazom na špecifické cieľové skupiny**, MPSVaR prezentovalo na **štyroch akciách**, kde boli zastúpení reprezentanti zainteresovaných aktérov alebo odbornej verejnosti:

- na programovej konferencii ZMOS “Sociálne služby v podmienkach miest a obcí” 17. 4. 2013 v Michalovciach⁷⁰
- na medzinárodnej vedeckej konferencii „I. VYŠEHRADSKÉ STRETNUTIE Sociálne služby ako pilier európskej spoločnosti“, 25. – 26. 4 2013, UKF Nitra⁷¹
- na valnom zhromaždení APSS v SR 23.-24. 5. 2013 v Heľpe⁷²
- na konferencii o.z. Proti Prúdu a časopisu Nota Bene „Ľudia bez domova“ 31. 5. 2013 v Beladiciach.⁷³

Predsedníctvo APSS v SR však bolo po prezentácii na svojom valnom zhromaždení prekvapené znením koncepcie novely, keďže, podľa jeho názoru, len v malej miere zohľadňovala ich predchádzajúce pripomienky a návrhy.

*“Pani Brichtová bola pripravená, neverklíkvala, mala prezentáciu, ktorá bola dlho zverejnená na stránke Asociácie. (...) Asociácia ale neprijala návrhy zmien. Po prezentácii nastalo hrobové ticho, mysleli sme si, že sa ten zákon pokazí, **úplne sa zmenila koncepcia poskytovania sociálnych služieb...**”*

V rozhovoroch takisto zaznela kritika, že v diskusii o novele zákona **chýbal hlas ešte širšej verejnosti**, menších **poskytovateľov**, ale najmä **prijímateľov** sociálnych

⁷⁰ Otvorené 15. 10. 2013 z http://www.zmos.sk/programova-konferencia-socialne-sluzby-v-podmienkach-miest-a-obci.phtml?id3=0&module=action_58615_id=art=20324.

⁷¹ Otvorené 15. 10. 2013 z https://www.ukf.sk/dokumenty/.../docs/1vysehr_stretn_program_opr.pdf.

⁷² Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.apssvrs.sk/index.php/27-zasadanie-v-valneho-zhromazdenia-asociacie-poskytovatelov-socialnych-sluzieb-v-sr-spojene-s-odbornym-seminarom-vzajomna-pomoc-v-socialnych-sluzbach>.

⁷³ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.notabene.sk/?konferencia-o-bezdomovectve-2013-beladice>.

služieb. Napríklad v pätnásťčlennej pracovnej skupine boli len traja členovia, ktorí zastupovali organizácie prijímateľov.

*“Nevnímala a nepočula som výsledok z verejných diskusií k témam. Nemyslím to tak, že idem do kulturáku... Ale nebolo tam zapojenie stakeholderov z komunit, ako sú stavovské drobné organizácie. **Pohľad prijímateľa sociálnej služby tam vôbec nebol**, ak aj bol, ja ako členka pracovnej skupiny som o tom nevedela. V skupine bola len jedna pani⁷⁴, ktorá zastávala verejnosť, ale nevie sa, ako tam bola vybraná. Oficiálne tam bola jedna mamička postihnutého dieťaťa.”*

*“Hotové časti novely, ktoré by pracovná skupina prediskutovala v užšom kruhu, by **mali byť predmetom verejných stretnutí v regiónoch** Slovenska, aby sa s nimi ľudia oboznámili. Je to aj otázka pripravenosti realizovať zmenu, keď ľudia vidia návrhy, začnú si to premietat' do svojho pracovného života, ako sa s tým vysporiadať, ako prispôbiť služby novým pravidlám, tým, že zákony sa prijímajú veľmi rýchlo a je málo času na prípravu pre subjekty, ktorých sa to týka...”*

Povôdne plánovaná širšia verejná diskusia napokon neprebehla aj kvôli časovému tlaku, pod akým sa novela – najmä v záverečnej fáze – pripravovala.

*“Pôvodný materiál navrhoval, že ja mám teraz chodiť pomaly po zariadeniach a predstavovať zákon cieľovej skupine... Lenže **to by sa musel robiť zákon dva roky**. Pretože vy najprv prejdete týmto procesom, ktorým sme my prešli, povedzme v apríli by sme skončili... Teraz by som to mala hotové, dala do paragrafového znenia, a potom by nastala tá verejná diskusia. Keď to máte dať do porady vedenia, do MPK, tak nemáte čas na verejnú diskusiu, ako navrhoval Splnomocnenec, že urobte päť seminárov... (...) Vy musíte niečo predstaviť. Najprv to dajme dokopy s tými, ktorí tomu rozumejú, aby si to nejaký úradník neurobil sám... **Ten finálny pracovný návrh by sa dal na verejnú diskusiu, nech je na to priestor aj pol roka, to si nikto nevie predstaviť, čo je to spracovávať tie rôzne návrhy, to sa za jeden mesiac nedá urobiť.** (...) Ale ak by bol čas, tak by bola aj kapacita na to.”*

3.3.5 Nedostupnosť paragrafového znenia novely

Hlavným terčom kritiky (aj sebakritiky) sa v rozhovoroch stala práve **nedostupnosť** informácií o **konečnom paragrafovom znení novely**. Paragrafové znenie totiž členovia a členky pracovnej skupiny dostali na pripomienkovanie až v piatok 12. 7. 2013, o 14.39.⁷⁵ Na utorok 16. 7. 2013 dopoludnia bolo už vopred naplánované stretnutie pracovnej skupiny, na ktorom mala paragrafové znenie komentovať. Ak počítame s tým, že mnohí pracovníci verejnej správy majú v piatok o pol tretej už po pracovnej dobe, respektíve sú vtedy v teréne, pracovná skupina mala na podrobné naštudovanie paragrafového znenia reálne **jeden pracovný deň**. Kľúčová časť procesu sa navyše udiala počas školských prázdnin a dovolenkového obdobia. Samotné

⁷⁴ Ing. Viera Freyová ešte minimálne v januári 2013 bola podpredsedníčkou Združenia zdravotne postihnutých občanov SR. Vid' <http://www.inprost.sk/nazory-na-financovanie-system-financovania-socialnych-sluzieb>, avšak v pracovnej skupine oficiálne nefigurovala za túto organizáciu. Otvorené 15. 10. 2013.

⁷⁵ E-mail riaditeľky odboru sociálnych služieb MPSVaR SR členom a členkám pracovnej skupiny z 12. 7. 2013.

pripomienkovanie koncepcie pracovnou skupinou bolo pritom ukončené už minimálne v apríli 2013.

Medzi členmi a členkami pracovnej skupiny však kolovali neoficiálne informácie o existencii paragrafového znenia už predtým a nerozumeli tomu, prečo im ju nikto ešte neukázal.

*“Čím viac sa blížilo ukončenie procesu prípravy novely, tým menej a menej informácií zo strany ministerstva bolo poskytnutých. Na začiatku snaha počúvať účastníkov tam bola, potom to bolo čoraz direktívnejšie, neposkytovali sa informácie, **vedeli sme, že novela zákona už v lete bola spracovaná, niekoľko týždňov bola hotová...**”*

*“Nemám žiadať o to, že dostanem návrh novely, **iniciatíva nemá byť z mojej strany ako člena pracovnej skupiny. Ministerstvo má poslať návrh tak, aby mali jej členovia dostatok času pripraviť pripomienky a prekonzultovať ich s riaditeľmi zariadení sociálnych služieb.**”*

*“Bol to super proces a zrazu prišlo paragrafové znenie. Ministerstvo je pod tlakom, do poslednej chvíle sa to snažia utajiť, aby sme mali čo najmenej času sa zamyslieť. 26-stranový dokument zmien v zákone nie je nikto schopný tak rýchlo posúdiť, ak nemá na to už najatého právnik. Nie sme schopní sa zorientovať v takto postavených záveroch... Tých zmien je tak veľa... a o niektorých sme vonkoncom nevedeli. Až v praxi zistíme, aké budú dopady novely zákona. **Paragrafové znenie by bolo treba prezentovať kontinuálne.**”*

*“Nemuseli byť rozporové konania, keby sa dalo skôr diskutovať o paragrafovom znení, respektíve **ten rozpor by bol menší.**”*

Viacerí účastníci a účastníčky rozhovorov fakt, že pracovná skupina paragrafové znenie nedostala v dostatočnom časovom predstihu, pripisujú skutočnosti, že materiál nemohol byť - na základe interného predpisu ministerstva - zverejnený dovtedy, pokiaľ nebude schválený vedením rezortu. V jednom z rozhovorov to bolo označené za “*informačné embargo*”. Časový posun v schvaľovacom procese mal podľa viacerých účastníčok a účastníkov rozhovorov nastať najmä preto, že minister práce sa v tom období liečil z následkov havárie z 11. júna 2013.

*“Paragrafové znenie bolo pracovnej skupine sprístupnené až po uzavretí vnútrorezortného pripomenkovania. **Ona nebola chápaná ako vnútrorezortný poradný orgán, ako súčasť procesu, bola akoby niečo mimo...** Bolo to na poslednú chvíľu, nedalo sa to inak, lebo to mohli dať ľuďom zvonku až keď to schválilo vedenie rezortu...”*

Počas posledného stretnutia sa úpravy v paragrafovom znení podľa informácií z jedného z rozhovorov robili **narýchlo a neboli dostatočne zdôvodnené.**

*“S faktami sa narábalo tak, ako si kto zmysel, aj na poslednom stretnutí sa do paragrafového znenia ad hoc zapracovali veci, ktoré sa neopierajú o žiadne relevantné fakty a argumenty. Cieľom bolo **narýchlo vyhovieť** požiadavkám členov skupiny.”*

Pohľad Ministerstva: *“Zpracovali sme to, čo sme mysleli, že je možné akceptovať, ale **ak to bol právny alebo vecný nezmysel, nezpracovali sme to.**”*

Účastníci a účastníčky posledného stretnutia pracovnej skupiny 16. 7. 2013 mohli ešte poslať ďalšie pripomienky písomne, pričom riaditeľka Odboru sociálnych služieb bola kvôli riešeniu pripomienkovania odvolaná z dovolenky. Na porade vedenia rezortu potom predstavila finálne paragrafové znenie a 8. 8. 2013 išiel materiál do MPK. Na portál právnych predpisov bolo nahraných 504 pripomienok, z toho 114 zásadných. MPK bolo ukočené 28. 8. 2013.⁷⁶

3.3.6 Vzájomné očakávania účastníkov procesu: záväznosť a legitimita

Námietky jednotlivých stakeholderov v medzirezortnom pripomienkovom konaní a následnom rozporovom konaní otvárajú otázky o tom, ako bola účastníkmi stretnutí vnímaná **záväznosť** rozhodnutí, na ktorých sa pracovná skupina uzniesla ako aj to, akú mali jednotlivé osoby **legitimitu** vyjednávať za subjekty, ktoré v pracovnej skupine reprezentovali.

“Jediným negatívom procesu bolo to, ľudia nemali jasný mandát za skupinu, ktorú v pracovnej skupine reprezentovali. Aby, keď tam sedí človek za VÚC, hovoril za SKB, a nie raz za Košice a raz za Žilinu.”

*“Niektorí členovia pracovnej skupiny nebrali tú záväznosť a to k čomu dospeli až tak vážne, neviem, že kedy si mysleli, že sa to bude dať ešte zvrátiť. **Možno, že toto by malo zaznieť na začiatku**, uvedomte si, že takto sme sa dohodli a takto to budeme mať v zákone.”*

Po skúsenostiach z rozporového konania by napríklad v budúcnosti Ministerstvo žiadalo od subjektov, ktoré sú gestormi poskytovania sociálnych služieb, **záväzné písomné stanovisko** k tomu, na čom sa pracovná skupina dohodla, prípadne by zhotovilo **audionahrávky** zo stretnutí.

*“Je fér, keď ten, kto je zodpovedný za tvorbu zákona povie na rovínu, že **nemôže všetkým vyhovieť**. Bolo tam aj také. Povedali sme, že sme naklonení zaviesť finančný príspevok [podľa stupňa odkázanosti] pre všetkých klientov, ale budeme to robiť postupne. Všetko bolo povedané, všetko bolo zapísané, vedeli, že nejdeme zavádzať rovnako, bez ohľadu na to, že sa to vedelo, sa ľudia [v MPK] vrátili k svojim požiadavkám.”*

*“V istom bode mali vidieť všetci všetko. (...) Výsledok je aj nedohoda. To sú veci, ktoré sa dejú často. **S niečím v istej fáze vieme aj hypoteticky súhlasiť, ale keď sa to dá do komplexu, tak Vám vyjde z toho dosť problematický uzáver.** (...) Zrazu sa v tom procese ako keby niečo objaví, kde aj pri dobrej vôli zistíte, že to posudzovanie podľa rôznych stupňov je zle. (...) Ale stále si myslíme, že filozoficky, keď zoberieme len tento parciálny problém, spôsob napočítania normatívu, teda peňazí... logiku to má. A toto sa na tej pracovnej skupine nediskutovalo. Lebo to potrebujete vidieť v súvislostiach.”*

⁷⁶ <https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetailsReviewEvaluation.aspx?instEID=-1&matEID=6506&drCommentDocFREID=-1&langEID=1&tStamp=20130829061000990>.

Jedna z účastníčok rozhovorov v tejto súvislosti kritizovala fakt, že pracovná skupina sa s výsledkom procesu ako celkom nestotožnila a že jej úloha v procese bola iba **formálna**:

*“Výsledok **nebol konsenzuálny**, s výsledkom ako celkom - nie s parciálnymi vecami - sa pracovná skupina ako celok nestotožnila. Pracovná skupina sa pre ministerstvo stala nástrojom na to, **aby mohlo odmietnuť zodpovednosť** za prípravu návrhu. Ale ak tam chýbajú nejaké veci, je to zodpovednosť ministerstva. Pracovná skupina navyše v poslednom štádiu prijímania a kompletizácie novely nemala prístup k informáciám, bolo tam informačné embargo”.*

ZMOS sa napríklad v poslednej fáze rokovaní rozhodol presunúť priestor na presadzovanie svojich požiadaviek z pracovnej skupiny do *“štandardného legislatívneho procesu.”*

V inom rozhovore bola pracovná skupina označená za niečo, čo bolo rezortom vnímané ako cudzie, ako vonkajší prvok, čosi, čo nebolo integrálnou súčasťou procesu konečného rozhodovania: *„**Ona nebola chápaná ako vnútrorezortný poradný orgán, ako súčasť procesu, bola akoby niečo mimo...**”*

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny však výsledok participatívneho procesu hodnotí optimistickejšie, hoci ani z jeho pohľadu sa nepodarilo dosiahnuť konsenzus.

*“Výsledný produkt je kompromis, nie konsenzus. Dôkazom toho je, že s tým nie sú spokojní. Ale **dosiahnuť kompromis je tiež dobrý výsledok...** Viac hláv znamená viac rozumu, mnohé veci, ktoré by sme my sami [ministerstvo] nenavrhlí, vychádzajú z potrieb ľudí, čo poznajú problematiku a mohli byť zapracované do zákona. **Terén a prax toto potrebuje.**”*

Rozporové konania k novele prebehli v prvej polovici septembra 2013 medzi MPSVR a viacerými subjektmi, zastúpenými v pracovnej skupine: APSS v SR, ZMOS, SK8, samostatné rozporové konanie prebehlo s BSK. Novela Zákona o sociálnych službách bola, po prerokovaní vládou, dňa 27. 9. 2013 odoslaná na rokovanie NR SR.⁷⁷

Všetci účastníčky a účastník rozhovorov poukazovali na pozitívnu úlohu riaditeľky Odboru sociálnych služieb L. Brichtovej v celom procese, pričom vysoko hodnotili nielen jej odbornosť, ale aj jej pripravenosť vstupovať do diskusií podľa potrieb a možností rôznych zúčastnených strán.

“Pani Brichtová je rozumná, má kontinuitu informácií, nezvýhodňuje ani verejných, ani neverejných poskytovateľov, snaží sa systém nastaviť dobre... Ale moc ju vyššie miesta nepočúvali...”

⁷⁷ Ibid.

3.3.7 Čiastkové závery

V dialógu o Zákone o sociálnych službách participácia verejnosti prebehla v rovine účasti na diskusii o alternatívach verejnej politiky a verejnosť sa čiastočne podieľala aj na dosahovaní rozhodovaní o verejnej politike. Proces sa vo svojej výslednej podobe neriadil štruktúrou pôvodne navrhovanou ÚVSROS (pracovná skupina, riadiaci výbor, workshop so širokou verejnosťou, externý facilitátor procesu). Hlavnou kritikou v tejto súvislosti je práve **absencia diskusie so zástupcami širšej verejnosti**, predovšetkým prijímateľmi sociálnych služieb.

Možno tiež súhlasiť s hodnotením ÚVSROS, že: „*V procese analýzy a následnej syntézy získaných poznatkov členov pracovnej skupiny **chýbala spätná väzba**. Členovia pracovnej skupiny dávali k prerokovávaným témam svoje stanoviská, ústne aj písomne. Vyhodnotenie tohto procesu a najmä ako sa pripomienky premietli do zmeny koncepcie ministerstva však chýbali.*“⁷⁸ Zarazí tiež, že hoci v pracovnej skupine prebehol proces výmeny návrhov a pripomienok ku kľúčovým oblastiam novely, tieto boli väčšinou napokon riešené na základe dohody podskupinky (kompetencie) alebo na základe rozhodnutia samotného ministerstva (financovanie). Možno si teda položiť otázku, **aký bol vlastne status a pozícia pracovnej skupiny** ako celku v procese konečného rozhodovania o podobe novely.

Spätná väzba však podľa všetkého efektívne fungovala v procese diskusií o paragrafovom znení špecifických častí novely, ktoré sa týkali rôznych oblastí problematiky sociálnych služieb a odohrávali sa v **tematických pracovných podskupinách**, za účasti zástupcov rôznych poskytovateľov sociálnych služieb, verejnej správy, atď. Nebola však spätná väzba od prijímateľov sociálnych služieb.

Z formálneho hľadiska, možno kritizovať **nevyjasnenú pozíciu pracovnej skupiny** v celom procese, keďže nemala vytvorený a oficiálne zverejnený štatút. Bola chápaná ako hierarchicky nadradená tematickým podskupinám, z pozície tvorcu koncepcie novely? Alebo bola chápaná ako paralelný orgán? To sa mohlo stať zdrojom nedorozumení, keď niektorí jej členovia a členky mali pocit, že nie sú informovaní o všetkom dianí v procese. S celkovou koncepciou/tézami novely boli účastníci procesu napríklad prvý raz oboznámení až v apríli-máji 2013, a to **mimo** oficiálnej pracovnej skupiny (pozri časť 3.3.4), na rôznych konferenciách. Toto úsilie zverejniť informácie aj mimo pracovnej skupiny však možno hodnotiť aj pozitívne, keďže koncepcia novely bola takto diskutovaná na viacerých fórach, kde boli prítomní aj ďalší zainteresovaní aktéri a poskytovatelia prítulárnych služieb.

Pracovná skupina takisto nebola formálne informovaná o priebehu rokovaní tematických podskupín. Zápisnice z nich má pritom Odbor sociálnych služieb (aj autori tejto správy) k dispozícii, stačilo ich dať na internetovú stránku ministerstva a informáciu by si mohli nájsť všetci tí, ktorí by o ňu mali záujem. Včasným a čo najotvorenejším zdieľaním informácií by sa tak predišlo možným napätiam v rámci

⁷⁸ Návrh hodnotiacej správy Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike, s. 19-20, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.otvorenavlada.gov.sk/navrh-hodnotiacej-spravy-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-v-slovenskej-republike/>.

pracovnej skupiny a pochybnostiam jednotlivých aktérov o jej statuse a pozícii v celom participatívnom procese.

V záverečnej fáze prípravy novely bola kritizovaná nízka dostupnosť informácií. **Na pripomienkovanie paragrafového znenia** so zahrnutím čo najširšieho spektra dotknutých strán navyše **nebol dostatok času**. Kľúčová časť procesu, kedy sa malo pracovať už s paragrafovým znením novely zákona, sa navyše udiala až počas školských prázdnin a dovolenkového obdobia.

Na internetovej stránke MPSVaR ďalej vôbec **neboli zverejnené informácie o procese** – ani to, že Dialóg o sociálnych službách vôbec prebieha, ani informácie o zložení pracovnej skupiny, či zápisnice z jej stretnutí, atď. Z tohto pohľadu nebol proces dostatočne otvorený širokej verejnosti.

Vedeniu diskusií pracovnej skupiny by výrazne pomohol **externý facilitátor**, keďže pri diskusii, kde do hry vstupuje take heterogénne spektrum stakeholderov a kde je množstvo navrhovaných zmien také veľké, je náročné manažovať odbornú a zároveň aj procesovú rovinu diskusie.

V sumári možno za **hlavné rezervy tohto procesu** považovať predovšetkým: (1) nevyjasnený status pracovnej skupiny v procese z hľadiska záväznosti a legitimity záverov z jej rokovaní, s čím súvisí aj absencia spätnej väzby o tom, akým spôsobom boli jej závery zohľadnené v konečnej podobe novely; (2) nedostatočnú informovanosť členov a členiek pracovnej skupiny o dianí v procese mimo jej rokovaní; (3) neskoré zverejnenie paragrafového znenia novely a krátky čas na jeho pripomienkovanie pred MPK; (4) nezverejnenie informácií o procese a jeho orgánoch na stránke rezortu, kde by boli prístupné aj širšej verejnosti; (5) nedostatočné zapojenie prijímateľov sociálnych služieb do procesu.

V tomto procese **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivity**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu. (4) V záverečnej etape procesu tiež nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

3.4 DIALÓG O CELOŠTÁTNEJ STRATÉGII OCHRANY A PODPORY ĽUDSKÝCH PRÁV (MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ SR)

Časová e evaluačná os procesu

2011	
27. 7.	16. 11.
uznesenie Rady vlády o zámere pripraviť stratégiu pod gesciou Úradu vlády	uznesenie Vlády SR č. 717 - schválenie návrhu vypracovať stratégiu



2012		
22. 2.	19. 9.	30. 9.
uznesenie vlády SR č. 50 – stratégia sa vypracuje participatívne	príprava stratégie prechádza pod gesciu MZVaEZ	pôvodný termín na vypracovanie stratégie



ČASOVÁ OS PROCESU V 2013								
15. 4. 2013	13. 5. 2013	14. 5. 2013	24.5.-14.6. 2013	17. 6. 2013	20. 6. 2013	25.6.-3.7. 2013	15. 7. 2013	4. 9. 2013
Uznesenie Rady vlády č. 67 k návrhu procesu	vzniká riadiaci výbor procesu	1. zasadnutie koordinačnej skupiny	redakčný tím pracuje na 1. verzii stratégie	2. zasadnutie koordinačnej skupiny k 1. verzii stratégie	redakč. tím pripravil 2. verziu stratégie na workshopy	5 workshopov v KE, BB a BA	3. verzia stratégie upravená po workshopoch	Rada vlády – proces predĺžený do 2014
						07-09 2013		
						kritické reakcie časti verejnosti na stratégiu: otvorený list KBS ministrom zahraničia, otvorený list BA organizácie Matice slovenskej, list 69 kresťanských MNO predsedovi vlády, verejná diskusia na blogoch a sociálnych sieťach, e-maily ministrom zahraničia a tajomníčke Rady vlády		

EVALUAČNÁ OS PROCESU 2013		
P	- existovalo viacero úrovní riadenia participatívneho procesu - v procese bol od začiatku prítomný hlas verejnosti v podobe účasti zástupcov vybraných MNO v koordinačnej skupine - účasť platených expertov na procese prípravy textu stratégie - otvorené zdieľanie informácií o procese smerom k širokej verejnosti (všetky relevantné dokumenty boli publikované na webstránke Rady vlády)	- účasť na workshopoch otvorená širokej verejnosti - konanie workshopov aj mimo Bratislavu - riadenie procesu externými facilitátormi
o	- existovalo viacero úrovní riadenia participatívneho procesu - v procese bol od začiatku prítomný hlas verejnosti v podobe účasti zástupcov vybraných MNO v koordinačnej skupine - účasť platených expertov na procese prípravy textu stratégie - otvorené zdieľanie informácií o procese smerom k širokej verejnosti (všetky relevantné dokumenty boli publikované na webstránke Rady vlády)	- aktívny vstup MZVaEZ do mediálnej diskusie o ľudských právach - rozhodnutie predĺžiť proces a redukovať časovú tenziu pri príprave dokumentu
z	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)	- nesystematické mapovanie stakeholderov pred workshopmi - nesystematické mapovanie konfliktných tém - koncentrácia workshopov do krátkočas. okna - nedostatočná medializácia konania workshopov
i	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)	- členovia koordinačnej skupiny nemali včasný prístup k pripomienkam vzneseným v konzultatívnom procese - koordinačná skupina už nemala možnosť pripomienkovať verziu stratégie prepracovanú po workshopoch
í	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)	
v	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)	
a	- odkladanie začiatku procesu prípravy stratégie – časový tlak - redakčný tím mal krátky čas na prípravu dokumentu - koordinačná skupina mala krátky čas na pripomienkovanie dokumentu - v riadiacich orgánoch procesu neboli od začiatku prítomní zástupcovia všetkých zainteresovaných subjektov (kresťanské MNO)	



2014
30. 6. 2014 3. predĺžený termín – plánované ukončenie procesu prípravy stratégie

Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (ďalej 'Rada vlády') už na svojom zasadnutí dňa **27. 7. 2011** prijala uznesenie, ktorým schválila zámer vypracovať komplexný programový dokument strategického charakteru pre oblasť ochrany a podpory ľudských práv. Následne, Uznesením č. 717 z **16. 11. 2011**, vláda SR schválila návrh na vypracovanie Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR (ďalej 'stratégia') a uložila podpredsedovi vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny predložiť návrh textu stratégie do 30. 9. 2012.

Na základe Uznesenia vlády SR č. 50 z **22. 2. 2012**, sa mala stratégia vypracovať **participatívne**. Uznesením vlády SR č. 479 z **19. 9. 2012** prešla úloha pripraviť stratégiu na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí (MZVaEZ). Dvakrát sa posunul termín predloženia návrhu stratégie do vlády, ktorý bol napokon stanovený na **30. 9. 2013**, teda o rok neskôr ako bolo pôvodne plánované. Samotný proces prípravy dokumentu sa tak reálne začal až **15. apríla 2013**, Uznesením Rady vlády č. 67 k návrhu procesu prípravy stratégie. Minister zahraničných vecí a európskych záležitostí odsúhlasil proces prípravy stratégie v máji 2013.

*"Toto je určite jeden z najideálnejších prípadov, ktorý hovorí o participácii verejnosti. (...) **Najväčší neúspech pri tvorbe stratégie je ale v tom, že sa stratilo vyše roka a pol medzi novembrom 2011 a tým aprílom 2013**, kedy bola tá Rada vlády, ktorá bola dvakrát odsunutá, pričom nikdy to nebolo dostatočne odkomunikované (...) My na každej Rade vlády sme sa pýtali, že kedy predložia návrh ku stratégii, ten harmonogram, procedúru, či budú obstarávať expertov alebo nejaké konzorcium... (...) Ten rok a pol sa premárnil, myslím, že dvakrát tam bola tá úloha odsunutá na neskoršie predloženie do vlády. (...) Presunúť to raz sa dá pochopiť, ale presunúť to dvakrát je povážlivé. Teraz bude presunutá tretíkrát, ale z iných dôvodov."*

MZVaEZ „manažovalo proces z hľadiska organizačného a logistického“, avšak samotná tvorba textu stratégie a riadenie konzultatívneho procesu so zástupcami verejnosti boli zverené do rúk externých odborníkov na ľudské práva, respektíve externých facilitátorov. Fakt, že MZVaEZ sa rozhodlo v čo najmenšej miere zasahovať do procesu, opakovane v rozhovoroch zdôrazňovali obe jeho zástupkyne.

*„Nechceli sme [MZVaEZ] my sami realizovať ten proces, lebo podstata mediátora je jeho nestranné postavenie. **Ja som nemohla byť nestranná, keďže reprezentujem štát**. Chceli sme dať priestor občianskej spoločnosti.“*

Delegovanie riadenia tak rozsiahleho procesu na nezávislú inštitúciu bolo v rozhovoroch hodnotené pozitívne a v kontexte bežného chodu ústredných orgánov štátnej správy bolo vnímané ako vysoko nadštandardný postup.

„Možno považovať za úspech jednak to, že poprvýkrát v histórii sa robí takáto komplexná ľudskoprávna stratégia, a jednak to, že po prvýkrát sa to takto otvorilo na verejné pripomienkovanie. Teda... je tu medzirezortné pripomienkové konanie, ale to je tých 10 dní vtipných, o ktorých sa málokto dozvie...“

Na druhej strane však zazneli aj názory, že navonok neutrálna pozícia ministerstva v procese nebola celkom šťastnou voľbou: ministerstvo malo hneď na začiatku (a nie až

v záverečnej, názorovo a hodnotovo polarizovanej fáze procesu) stanoviť jasné mantinely diskusie o ľudských právach, ktoré sú dané medzinárodnými záväzkami SR.

„Ak by nešlo o polarizujúce témy, ten proces je ukázkový a veľmi dobrý. V iných oblastiach možno nie sú tie mantinely tak ostro nastavené, ale tu je to digitálne áno/nie, nedá sa nájsť kompromis.“

Kľúčovými orgánmi procesu boli (1) koordinačná skupina, (2) riadiaci výbor a (3) expertný redakčný tím, ktorý bol poverený prípravou materiálu. Verejná diskusia sa realizovala v rámci piatich workshopov v rôznych mestách Slovenska.

3.4.1 Riadiaci výbor⁷⁹

Sedemčlenný riadiaci výbor bol (koordinačnou skupinou) poverený manažovaním a administratívnym zabezpečením prípravy procesu. V riadiacom výbore boli zastúpení tak členovia koordinačnej skupiny, ako aj redakčného tímu:

1. Filip Vagač, splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti;
2. Michal Vašečka, poradca podpredsedu vlády SR a ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí SR v oblasti ľudských práv;
3. Barbara Illková, generálna riaditeľka SEPK MZVaEZ SR a tajomníčka Rady vlády;
4. Peter Guráň, podpredseda Výboru pre deti a mládež Rady vlády;
5. Daniel Milo, Odbor prevencie kriminality, MV SR;
6. T. Grünwald, OLPR;
7. D. Srpoňová, OLPR.

3.4.2 Redakčný tím

Redakčný tím pozostával z piatich **expertov**, ktorí boli poverení vypracovaním textu stratégie, a ktorí boli na túto úlohu nakontraktovaní ministerstvom. Na návrh Splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti ich menoval minister Lajčák. Boli nimi:

1. Kálmán Petőcz, Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku, člen Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
2. Michal Vašečka, poradca podpredsedu vlády a ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí SR pre oblasť ľudských práv
3. Dagmar Horná, UNESCO katedra
4. Peter Guráň, Výbor pre deti a mládež Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
5. Dagmar Kusá, BISLA.⁸⁰

⁷⁹ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/zlozenie-riadiaceho-vyboru/>.

Členka riadiaceho výboru za MZVaEZ a tajomníčka Rady vlády ich úlohu hodnotí nasledovne, pričom opäť deklaruje vôľu nezasahovať do odbornej stránky prípravy dokumentu:

*“Bolo im treba dať čas a priestor na to, aby pripravili odborný materiál. Dali sme im dôveru ako odborníkom. Neboli to ani editori, ani recenzenti. Ak si od niekoho objednáš odbornú prácu, musíš mu dôverovať. My sme im dali podmienky a zadefinovali predpoklady pre výkon práce, ale nechceli sme do toho zasahovať po odbornej stránke. (...) Odborníci robia odbornú robotu, **ja som štátny úradník, čiže nechcela som do odborných podkladov zasahovať**. Ak ma ale požiadali o názor, povedala som svoj názor.”*

Redakčný tím v čase od 24. 5. od 14. 6. 2013 vypracoval prvú verziu stratégie, ktorú následne pripomienkovala koordinačná skupina na svojom druhom stretnutí (pozri nižšie). Na vypracovanie prvej verzie dokumentu mal redakčný tím teda **menej ako tri týždne**.

3.4.3 Koordinačná skupina⁸¹

a) Zloženie a nominácie

Pracovná skupina Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť pre koordináciu a prípravu Celostátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR („koordinačná skupina“) mala celkovo 24 členov a členiek.

Pozostávala z:

1. piatich expertov/expertiek z rôznych inštitúcií, vrátane splnomocnenca vlády pre ROS, ktorých menoval minister Lajčák;
2. z členov/členiek nominovaných jednotlivými výbormi Rady vlády podľa kľúča popísaného nižšie;
3. ďalších členov: generálnej riaditeľky SEPK MZVaEZ SR a tajomníčky Rady vlády, nominanta ministra spravodlivosti SR a nominanta Generálnej prokuratúry SR. Jej hlavnou úlohou bolo pripomienkovať proces tvorby stratégie ako aj jej samotný obsah.

Nominačné procesy do koordinačnej skupiny boli **otvorené**, pričom jediným pravidlom, zadefinovaným v Uznesení Rady vlády č. 67 z 15. apríla 2013 bolo, aby každý výbor Rady vlády reprezentoval jeden zástupca za rezorty a jeden za MNO. Nominantom bol väčšinou podpredseda/podpredsedníčka výboru a zástupca toho rezortu, z ktorého pochádza predseda výboru. Spôsob výberu konkrétnych osôb sa líšil od výboru k výboru. Opakovane bol však kritizovaný krátky čas, ktorý mali výbory na nomináciu.

⁸⁰ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/12243/zlozenie-redakcneho-timu/>.

⁸¹ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/zlozenie-pracovnej-skupiny-rady-vlady-sr-pre-ludske-prava-narodnostne-mensiny-a-rodovu-rovnost-pre-koordinaciju-a-pripravu-celostatnej-strategie-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>.

Napríklad *Výbor pre predchádzanie a elimináciu rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatných foriem intolerancie* o nomináciách rozhodoval priamo na svojom zasadnutí. Zúčastnení a zúčastnenkyne o členstvo v koordinačnej skupine mali možnosť prihlásiť sa a výbor o ich nominácii hlasoval, pričom zvolil tajomníka výboru (zástupca MV SR) a podpredsedníčku výboru (zástupkyňa o. z. Ľudia proti rasizmu). Toto zasadnutie výboru sa konalo nezávisle od procesu nominácií, keďže si musel schváliť štatút, podpredsedu a zástupcov v pracovných skupinách.⁸²

“Bola to otvorená spoločná diskusia, kto prejavil záujem, o tom sa hlasovalo. Dano Milo ako tajomník výboru má najväčšiu logiku. V koordinačnej skupine by mali byť tajomníci kvôli zdieľaniu informácií”.

V iných výboroch prebiehalo hlasovanie prostredníctvom e-mailu. Napríklad tajomníčka *Výboru pre práva LGBTI osôb* oslovila členov a členky výboru s návrhom, aby ich v koordinačnej skupine zastupoval aj podpredseda.

“Tajomníčka výboru pani Repková oznámila, že zástupca za štátnu správu je pán Šimunič, a že logicky by to mal byť za MNO podpredseda výboru. Išlo to do mailu, že či sú iné návrhy alebo výhrady a žiadne neboli.”

Proces schvaľovania nominácií prostredníctvom e-mailu však kritizovala jedna z členiek *Výboru pre rodovú rovnosť*. Hlavným predmetom kritiky bolo to, že v prípade, ak sa niektorí členovia alebo členky nevyjadrili v stanovenej lehote, nevyjadrenie názoru sa automaticky považovalo za súhlas. Kritizovaný bol tiež fakt, že kandidátky (tajomníčka a podpredsedníčka výboru), navrhované Pracovnou skupinou výboru pre stratégie, reprezentujú len jeden názorový prúd v rámci výboru. Tretím zdrojom kritiky bol fakt, že na hlasovanie mali členovia a členky výboru len dva dni.

*“Už tento spôsob ma zarazil, lebo veľa ľudí mohlo byť odcestovaných a nemalo možnosť vyjadriť sa, a to považujem za dosť nekorektné. (...) Bola to otázka dní. (...) Ja som sa potom vyjadrila [v e-maili členom a členkám výboru], že som proti tým navrhnutým členkám, aj som to zdôvodnila, že tieto osoby považujem za málo dialogické a dosť také... radikálne. (...) No a za 1-2 dni sme dostali odpoveď, že kandidátky sú schválené. Nevieť, či som bola jediná proti, ale jednoducho **od ostatných som nedostala nijakú spätnú väzbu**. Jedine chodili pozitívne, tie čo súhlasili, bolo ich podľa mňa 6-7. Ak je pravda, že ostatní nepovedali nič, a 6-7 ľudí ich schválilo, a ja som bola jedna proti, tak to považujem za dosť zvláštny spôsob schvaľovania...”*

Nižšie uvádzame plné znenie nominačného e-mailu, ktorý nám pre účely tejto správy poskytla tajomníčka *Výboru pre rodovú rovnosť* Olga Pietruchová. V e-maili boli jasne stanovené pravidlá nominácie, ten, kto nominuje a takisto pravidlá hlasovania a jeho následného vyhodnocovania. Členovia a členky výboru boli takisto požiadaní, aby komunikovali svoje prípadné výhrady k nomináciám.

Podľa informácií od tajomníčky výboru z 27. 9. 2013, sa k nomináciám vyjadrilo 27 členov a členiek výboru z celkového počtu 60. 23 z nich bolo za, 3 proti, jeden hlas súhlasil iba s nomináciou O. Pietruchovej. Ostatní sa nevyjadrili.

⁸² Rozhovor Laco Oravec.

From: Pietruchova Olga
Sent: Wednesday, April 24, 2013 4:27 PM
Subject: Nominacia za VRR do koordinacnej skupiny pre pripravu Narodnej strategie ludських prav
Importance: High

Vazene clenky a clenovia Vyboru pre rodovu rovnost,

V zmysle uznesenia c. 67 k Navrhu procesu tvorby Celostatnej strategie ochrany a podpory ludських prav v SR Rady vlády pre ľudské práva, národnostne menšiny a rodovú rovnost „Každý výbor Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnost' nominuje do koordinacnej skupiny **dvoch členov/členky a to jedného/jednu za štátnu správu a jedného/jednu za mimovládny sektor alebo akademickú obec.**“

Na zaklade konzultacii s pracovnou skupinou pre strategie v oblasti rodovej rovnosti navrhujeme nasledovne nominacie:

- Za MVO / akademicku obec navrhujeme nominaciu podpredsednicky vyboru p. **Adrianu Mesochoritisovu**,
- Za statnu spravu navrhujeme tajomnicku vyboru a riaditelku ORRRP **Olgu Pietruchovu**.

Nakolko termin mominacii je urgentny, nemame cas na oficialne hlasovanie procedurou per rollam. Tymto si Vas preto dovolujem poziadat, ak mate vyhrady k nominaciam, aby ste ich vyjadrili e-mailom na moju adresu do **piatka 26.4. do 14 hod.** V pripade, ak sa nevyjadrite, budeme povazovat Vase stanovisko za suhlasne.

Za porozumenie vopred dakujem
S pozdravom

Ing. Ol'ga Pietruchová, M.A.
Tajomníčka Výboru pre rodovú rovnost'
Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnost'

Vzhľadom na časový tlak, v akom tento proces prebiehal, bol tento spôsob rozhodovania o nomináciách pravdepodobne **najefektívnejší možný za daných okolností**. Nominácia tajomníčky a podpredsedníčky navyše vychádzala z podobných princípov ako v iných výboroch (opierajúc sa o uznesenie Rady vlády č. 67), kde schválenie nominantov do koordinacnej skupiny prebehlo bez námietok.

Na druhej strane možno kritizovať to, že členom a členkám výboru **nebolo odkomunikované číselné vyjadrenie hlasovania**, ale bolo im iba oznámené, že obe kandidátky boli zvolené „*valnou väčšinou hlasov*“⁸³, čo v prípade nesúhlasu s kandidátkami mohlo vzbudiť pochybnosť o legitímnosti výsledkov hlasovania. Samotné rozhodovanie prostredníctvom **hlasovania** navyše a priori **zvýhodňuje názorovú väčšinu**, keďže tá v konečnom sčítavaní hlasov vždy preváži. V tomto prípade by sa žiadala deliberatívna diskusia medzi členmi a členkami výboru o nomináciách, ktorú však nebolo možné vzhľadom na časovú tieseň zrealizovať. Medzi niekoľkými členkami výboru prebehla kritická e-mailová výmena k téme nominácií. Výbor však napokon, aj na svojom riadnom zasadnutí 21. 5. 2013, dodatočne schválil obe nominantky do koordinacnej skupiny.⁸⁴

⁸³ Rozhovory Ol'ga Pietruchová, Mária Raučinová.

⁸⁴ Zápisnica zo zasadnutia Výboru pre rodovú rovnost' Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnost', konaného dňa 21. mája 2013 o 15.30 hod. Otvorené 15. 10. 2013 z

Obmedzený čas na rozhodovanie však nebol špecifický len pre nominácie do koordinačnej skupiny, ale ovplyvňoval rozhodovacie procesy na všetkých úrovniach a vo všetkých fázach prípravy stratégie, na čo účastníčky a účastníci rozhovorov opakovane kriticky poukazovali.

b) Zasadnutia a úlohy

Prvé zasadnutie koordinačnej skupiny sa uskutočnilo **14. 5. 2013**. Schválila navrhovaný proces prípravy stratégie, predbežný návrh jej štruktúry (členenie podľa výborov rady), zloženie riadiaceho výboru a vzala na vedomie informáciu o príprave zloženia redakčného tímu, pričom splnomocnenec zároveň požiadal členov koordinačnej skupiny o nominácie ďalších expertov do redakčného tímu, s cieľom vytvoriť tím piatich zazmluvnených expertov.⁸⁵

Viacerí účastníci a účastníčky rozhovorov poukazovali na to, že na začiatku nebolo celkom zrejmé, aká má byť konečná podoba a forma dokumentu, a že stratégia bola na prvom stretnutí definovaná len ako „*prierezový fundament, východiská pre rezortné akčné plány a politiky*“. Mal to byť teda dokument všeobecnejšieho rázu a členovia a členky koordinačnej skupiny boli vyzvaní, aby v prvom kole zadefinovali základné strategické otázky a ciele.

*„Koordinačná skupina sa stretla na prvom stretnutí, ale nikto nevedel, aký má byť konečný výstup. Zástupcovia mimovládok očakávali, že **ak má mať dokument formu stratégie, musí obsahovať po prvé analýzu stavu, aký je, ktoré sú hlavné problémy. A potom sa treba odpichnúť od problémov a zdefinovať konkrétne úlohy a postupy na ich riešenie. Ak má stratégia byť akčným plánom, má obsahovať úlohy pre konkrétnych zástupcov zo štátnej správy, časový plán, rozpočet. (...) To bol hlavný kameň úrazu, **keby to bolo takto urobené, možno by to nebolo treba predlžovať.** (...) Ani to Ministerstvo nemalo predstavu od začiatku, ako to má vyzerať. Tým pádom ani nebolo o čom diskutovať, keďže sme nevedeli, čo oni chcú.**“*

Druhé zasadnutie koordinačnej skupiny sa konalo **17. 6. 2013**. Na tomto stretnutí bolo predstavené východiskové znenie stratégie vypracované redakčným tímom, ktorého štruktúra bolo odlišná od tej pôvodne navrhovanej, ktorá sa mala riadiť tematickým členením výborov Rady vlády.⁸⁶ Do **19. 6. 2013** mali členovia koordinačnej

www.employment.gov.sk/zapisnica-zo-zasadnutia-vyboru-pre-rodovu-rovnost.21-maja-2013-pdf.

⁸⁵ Koordinačná skupina sa zhodla na tom, že navrhovanú štruktúru je možné rozšíriť o aktuálne prierezové ľudskoprávne témy (problematika migrantov, prístup k spravodlivosti), pričom v prípade niektorých tém môže mať stratégia formu tzv. „road map“. Dohodlo sa, že redakčná skupina predloží na schválenie finálny návrh štruktúry stratégie riadiacemu výboru. Závery úvodného rokovania koordinačnej skupiny, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladylp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>.

⁸⁶ Predložená štruktúra stratégie (pozostávajúca zo 7 častí) zohľadňovala prierezový ľudskoprávny prístup (na rozdiel od pôvodne navrhovanej štruktúry podľa tematického členenia výborov Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny arodovú rovnosť). Prvých 6 častí stratégie sa malo zaoberať základnými ľudskoprávnymi konceptmi (ľudská dôstojnosť, právo na participáciu, inštitúcie a mechanizmy presadzovania, ochrany a podpory ľudských práv a výchova k ľudským právam a demokratickému občianstvu, interkultúrne vzdelávanie). Posledná časť sa mala zameriavať na odporúčania a strategické a kľúčové otázky do budúcnosti, doplnené o oblasť vymožitelnosti práva. Prílohou stratégie mal byť zoznam medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv, ktorých je SR zmluvnou stranou, ako aj ďalších významných medzinárodných dokumentov v oblasti ľudských práv. Zápisnica na

skupiny zaslať členom redakčného tímu návrhy na doplnenie a návrhy strategických otázok. Redakčný tím mal už do **20. 6. 2013** uvedené námety zapracovať do východiskového znenia stratégie a vytvoriť jej prvotné znenie. Okrem toho, na základe odporúčaní členov koordinačnej skupiny prednesených na zasadnutí, mal redakčný tím rozpracovať časť stratégie zaoberajúcu sa jej cieľmi, a to najmä v kontexte primeranosti cieľov stratégie voči súčasnému stavu v oblasti ľudských práv, ľudskoprávnej vízie v podmienkach SR a posun v oblasti implementácie súčasných záväzkov SR⁸⁷. Proces pripomienkovania prebiehal napríklad nasledovne:

*„Vypracovávali sme k tomu pripomienky ako Iniciatíva Inakosť s tým, že to podporili všetci členovia LGBTI výboru za mimovládky. **Nestíhalo sa stretnúť ako celý výbor, tak ja som to iba hodil do mailu všetkým členom na pripomienkovanie. Potom som to dal síce iba ako moje pripomienky na koordinačnú skupinu, ako podpredseda výboru... To som dal ešte pred tými workshopmi... A potom bola už tá prepracovaná verzia, z toho 15. júla, a tam väčšina našich pripomienok bola zapracovaná.**“*

Výbor pre rodovú rovnosť napríklad pripomienkovanie dokumentu delegoval na svoju Pracovnú skupinu pre stratégie. Ostatným členkám a členom výboru jej konečné znenie išlo na vedomie až s pozvánkou na workshopy s tým, že svoje pripomienky budú môcť prezentovať priamo tam.

Členovia a členky koordinačnej skupiny však podľa našich informácií nedostali nijaký prehľad pripomienok za jednotlivé výbory, nevedeli teda, kto dokument pred workshopmi pripomienkoval a v akom zmysle.

Kompletné znenie stratégie pripravené na pripomienkovanie širšou verejnosťou malo byť do **24. júna 2013**, teda najneskôr deň pred prvým workshopom, sprístupnené na webstránke Rady vlády, postúpené jej členom a, prostredníctvom členov koordinačnej skupiny, aj výborom a participujúcim rezortom.

Tretie stretnutie koordinačnej skupiny, ktoré bolo naplánované na **22. 8. 2013**, sa napokon neuskutočnilo. Jej členovia a členky teda nedostali formálnu možnosť stretnúť sa a pripomienkovať konečnú podobu dokumentu. Zdá sa, že aj ich **možnosť prístupu k informáciám o konečnej podobe stratégie bola obmedzená**, keďže sa ku konečnej verzii dostali (podobne ako širšia verejnosť) až po jej zverejnení na stránke Rady vlády.

Napríklad podpredseda Výboru pre práva LGBTI si hneď po workshopoch, v rámci infožiadosti, vyžiadal všetky pripomienky z konzultatívneho procesu, ktoré sa týkali časti dokumentu, ktorá je v pôsobnosti jeho výboru. Dostal iba jednu pripomienku od Fóra kresťanských inštitúcií, keďže ostatné subjekty so zverejnením pripomienok údajne nesúhlasili. Takisto si neskôr, v rámci infožiadosti, vyžiadal konečnú verziu dokumentu z 15. 7. 2013, do ktorej už boli zapracované vybrané pripomienky z workshopov. Dostal sa k však nej až na konci mesiaca, potom, ako už bola zverejnená na stránke Rady vlády. Kým kresťanské organizácie všetky svoje pripomienky zverejnili

<http://www.radavladylp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/> (otvorené 15. 10. 2013).

⁸⁷ Zápisnica z druhého rokovania koordinačnej skupiny na <http://www.radavladylp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/> (otvorené 15. 10. 2013).

v zborníku na internete,⁸⁸ pripomienky za štátnu správu neboli zverejnené.

Ak mala byť koordinačná skupina skutočne ústredným orgánom celého procesu, v ktorom navzájom komunikujú pozície predstaviteľov štátnej správy s pohľadmi MNO, možno považovať za prinajmenšom neštandardné, že o konečnej podobe stratégie už nemala možnosť diskutovať na osobitnom stretnutí a dokument jej bol sprístupnený v rovnakom čase ako širokej verejnosti. To však bolo pravdepodobne spôsobené aj tým, že MZVaEZ už zvažovalo rozhodnutie predĺžiť proces do konca júna 2014.

*„Bolo vidieť, že **ministerstvo nie je stotožnené s tou verziou redakčného tímu**, nechceli nám to dať potom, ako im to odovzdali. (...) Viem, že osobne intervenoval predseda redakčného tímu Kálmán Petöcz, že to majú zverejniť, lebo však ten proces má byť participatívny, otvorený. Až potom to zavesili na stránku.“*

3.4.4 Workshopy⁸⁹

„Workshopy sa napokon ani netýkali toho dokumentu, to bolo len nejaké presadzovanie, myšlienok, názorov...“

Konzultačný proces k príprave stratégie sa v ďalšej fáze otvoril širšej verejnosti, ktorá mohla návrh dokumentu pripravený redakčným tímom pripomienkovať počas piatich poldenných pracovných workshopov. Podľa pôvodného plánu sa malo uskutočniť až osem *tematických* stretnutí (podľa tém, ktoré sú v pôsobnosti jednotlivých výborov Rady vlády), ale keďže štruktúra stratégie sa oproti pôvodnému návrhu zmenila a rozšírila, napokon sa konalo – aj s ohľadom na krátky čas, v akom bolo treba proces zrealizovať – len päť *prierezových* stretnutí:

- **25. júna 2013** od 9:00 do 13:00 v Banskej Bystrici;
- **26. júna 2013** od 8:30 do 12:30 v Košiciach;
- **27. júna 2013** od 10:00 do 14:00 v Bratislave;
- **2. júla 2013** od 10:00 do 14:00 v Bratislave;
- **3. júla 2013** od 9:00 do 13:00 v Bratislave.

O dokumente sa teda diskutovalo už v čase začínajúcich letných dovolení, kedy je dostupnosť ľudí nižšia a majú aj obmedzený prístup k informáciám. To je problém, ak je navyše aj málo času na to, aby ľudia tieto informácie adekvátne vyhodnotili a zaujali k nim zmysluplné stanovisko: *“Sú to dôležité veci, nedá sa to tak schváliť, že prideme, vypočujeme a odhlasujeme.”*

⁸⁸ PRIPOMIENKY k tvorbe strategického programového dokumentu pre oblasť ochrany a podpory ľudských práv. Zborník. Bratislava 2013. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.zkss.sk/>.

⁸⁹ Kompletná dokumentácia k workshopom dostupná na <http://www.radavladylp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>.

a) Ciele, štruktúra a priebeh

Hlavnými cieľmi workshopov bolo⁹⁰:

- zoznámiť účastníkov s procesom tvorby návrhu stratégie,
- zoznámiť účastníkov s návrhom východísk stratégie ľudských práv,
- formulovať obsahové pripomienky a návrhy pre dokument,
- prediskutovať návrhy a zmapovať oblasti, na ktorých medzi zainteresovanými subjektmi existuje zhoda, ako aj tie, na ktorých zhoda neexistuje.

Účastníkom a účastníčkam workshopov bolo hneď na začiatku facilitátorkou jasne odkomunikované aké sú ciele workshopov, že tieto majú len konzultatívnu funkciu, a že je na členoch redakčného tímu, ktoré pripomienky napokon zapracujú do konečného znenia dokumentu.⁹¹ Workshopy formálne otvorila zástupkyňa MZVaEZ Milica Jančulová, ktorá prezentovala základné informácie o procese prípravy stratégie a po celý čas bola na workshopoch prítomná ako „pozorovateľ“.

*„Vždy sme informovali o tom, ako došlo k osvojeniu úlohy vládou, informovali sme o členoch redakčného tímu, ale **dalej sme do procesu nezasahovali**. Ak mali účastníci otázky týkajúce sa Ministerstva zahraničných vecí, samozrejme sme na ne odpovedali“.*

Potom zástupcovia redakčného tímu - experti prezentovali návrh východísk stratégie a jej štruktúru, pričom účastníci a účastníčky tento dokument dostali vopred k dispozícii.⁹² Po prezentácii nasledoval čas na vyjasňujúce otázky na expertov a následne diskusia k východiskovým konceptom a cieľom. Diskusia s expertmi bola vnímaná ako veľmi dôležitá a podľa niektorých aj najzaujímavejšia časť workshopov. Viacerí účastníci a účastníčky však predsa len vyslovili názor, že experti neboli celkom pripravení na diskusiu, ktorá nie je akademickou oponentúrou, ale celkom iným typom dialógu: *„Aj medzi expertmi by mal byť niekto, kto dokáže byť vecný a nekonfrontačný, nie že ‚my máme pravdu‘ ale ‚otvárame to diskusii a budeme počúvať aj tie názory, s ktorými nesúhlasíme‘“.*

*„Potom tam boli otázky a odpovede. Redakčný tím odpovedal. (...) Tento dialóg im zjavne nevyhovoval... Boli tam také závažné protiargumenty, aj také otázky na telo, možno niekedy ostrejšie, kritické, podozrievavé. (...) **Najviac sa to týkalo času, že sa to robí tak rýchlo**. Ďalej sa to týkalo rodovej rovnosti, potom toho, že starí ľudia tam mali malý priestor, aj zdravotne postihnutí... LGBTI sa zdalo, že to je také nadštandardné tam a nové (...) A potom tá ideológia rodu, mnohí sa vlastne pýtali, čo to gender je, aby sa vyjasnila terminológia... (...) Žiadali sme zoznam dokumentov, ktoré sú pre Slovensko záväzné, žiadali sme, aby to bolo zverejnené... (...) Niektoré tie otázky boli tak postavené, že sa ich*

⁹⁰ Prezentácia z workshopov a Zápis z workshopov vypracovaný o. z. PDCS, otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/>.

⁹¹ Zvukový záznam z 2. bratislavského workshopu, záznamy zo všetkých workshopov poskytnuté o. z. PDCS.

⁹² Na druhom bratislavskom workshope bola priamo na mieste účastníkom poskytnutá aj „medziverzia“ stratégie, v ktorej už boli zapracované niektoré pripomienky zo stretnutí v Košiciach, Banskej Bystrici a z prvého bratislavského workshopu.

[expertov] to mohlo dotknúť, tá diskusia sa vyostriala. (...) **Nezvládli ten dialóg, mohli povedzme povedať, že ‚nevieme‘ alebo ‚na toto nevieme odpovedať‘, ale oni vlastne to odignorovali.** A tým stúpala aj agresia zo strany diskutujúcich, keď videli, že oni sa vyhýbajú, neodpovedajú na tie otázky [napr. konflikt práv a hranice práv].“

Po prestávke účastníci a účastníčky workshopov pracovali v menších tematických skupinách, kde sa venovali diskusiám o partikulárnych strategických otázkach, ktoré tvoria štruktúru stratégie (napr. celoštátny plán vzdelávania a výchovy k ľudským právam, koncepcia národnostnej politiky, práva LGBTI ľudí, návrh ďalších strategických otázok...). Napokon prezentovali výstupy zo skupinových diskusií v pléne.

Najzávažnejšou kritikou z hľadiska manažovania procesu diskusií na workshopoch bolo to, že sa **zredukovali na niekoľko partikulárnych tém**, pričom nedostatočne elaborovali iné. To mohlo vyvolať v tých zainteresovaných aktéroch, ktorí na diskutovanie svojej agendy nedostali adekvátny priestor, pocit zbytočnosti a zaujatosti celého procesu. Najvýstižnejšie to vyjadruje nasledujúci citát:

„Celé tie workshopy mali vlastne dve témy, a to boli interrupcie a práva LGBTI ľudí. Najhoršie bolo, že to bolo celé nie v tej verzii, že ideme zlepšiť ich situáciu v spoločnosti, alebo ideme zlepšiť vymáhateľnosť ich práv, ale bolo to o tom, či to tam vôbec má byť, a že to tam vlastne netreba. Celé tie workshopy boli zabité, úplne neefektívne, bez akéhokoľvek výsledku, boli zabité týmito dvoma témami. Keď tam bol niekto ako zástupca národnostných menšín alebo čo, tak to mu muselo prísť ako úplne bezprecedentné, úplne, úplne bez zmyslu. Lebo tieto témy sa tam vôbec neotvorili. No, ako okrajovo... Potom tam niekto niečo dopisoval počas práce v tých skupinách, na tie nástenky. Tak jedine tam sa k tomu možno dostal. (...) Čiže, ako keby na Slovensku iné problémy neexistovali. Nič také, akože vzdelávanie k ľudským právam, vymáhateľnosť práva... Z tohto pohľadu to bolo nezvládnuté.“

Proces diskusie o týchto dvoch témach bol v jednom z rozhovorov označený za „stret dvoch mindsetov“, dvoch kultúr diskusie. Kým prvá z nich argumentovala z pozície sily, zaštiťovala sa tým, že reprezentuje názor väčšiny a preferovala silové riešenia v odsúhlasovaní stanovísk ako je väčšinové hlasovanie; druhá preferovala deliberáciu bez ohľadu na to, či za jednotlivými názormi stojí len jeden človek alebo väčšina.

„Používali také argumenty, že ja hovorím za 30 členských organizácií a 15.000 členov. To nebolo nastavenie, že ‚podme hľadať, čo je najlepšie‘, ale ‚my musíme toto zastaviť, a musíme reprezentovať silu.‘“

*„Bol to taký stret tých dvoch kultúr. Ale tej **dialogickej tam bolo možno 5%**. Nikto, ani z tých LGBTI, nemal nastavenie, že ‚my sme tu na to, aby sme si porozprávali‘. **Všetci budú bojovali, alebo zachraňovali.**“*

V tejto súvislosti participanti a participantky otvorili aj otázku, ako vlastne mali byť postavené workshopy z hľadiska skladby ich účastníkov, a či by odlišná účastnícka a tematická štruktúra workshopov nevedla k deliberatívnejšiemu priebehu diskusií.

b) Účastníci a účastníčky workshopov alebo kto má právo hovoriť o ľudských právach?

Informácia o workshopoch bola komunikovaná zo strany MZVaEZ SR prostredníctvom existujúcich databáz organizácií a odborníkov v minulosti spolupracujúcich s Odborom ľudských práv MZVaEZ SR (predtým Úradu vlády SR) a takisto aj prostredníctvom webstránky Rady vlády.

„Proces výberu sme nechali otvorený, nechceli sme nikoho limitovať. Dala sa výzva na stránku Rady vlády a kto prišiel, prišiel. Nebolo to reprezentatívne, ale nebrali sme si na seba právo rozhodovať o tom, kto môže prísť. Pozývali sme všetkých členov Rady vlády, všetky NGO s ktorými spolupracujeme formou poskytovania dotácií a ktoré sa venujú ľudskoprávnym témam. (...) Jediným obmedzením bola kapacita miestnosti.“

Podľa informácií s rozhovorov však **zverejnenie informácie o workshopoch** prišlo **neskoro** z hľadiska toho, kto potrebuje proces a zbytočne sa vytváralo časové napätie. V procesch, ktoré prebiehajú pod časovým tlakom a týkajú sa širokej verejnosti, môže zohrať významnú úlohu aj to, ako rýchlo rezort zverejní určitú informáciu na svojej internetovej stránke. Údajne tiež nebolo celkom vyjasnené, či môže na workshopy oficiálne pozývať aj iný subjekt ako MZVaEZ. Ďalšou výhradou prezentovanou v rozhovoroch bolo, že **informácie o konaní workshopov neboli medializované**, čím by sa možnosť účasti na nich ešte viac otvorila. V niektorých účastníkoch a účastníčkach workshopov to mohlo vyvolať dojem, že boli otvorené iba pre určitú časť verejnosti.

„Podľa mňa, ak to mal byť naozaj otvorený proces pre všetkých možných, takto bolo rozhodne málo verejne spropagované. Išlo to cez výbory [Rady vlády] tak, že členovia výborov, čo mali svoje mimovládky a ešte nejaké ďalšie, čo poznali, tak im dali na vedomie, aby prišli. (...) Určite chýbala širšia mediálna propagácia. Keď to bola téma ľudských práv, čo sa týka úplne všetkých možných, tam mohli prísť aj dôchodcovia... (...) To sa musí zmeniť, ak chceme prejsť k tomu otvorenému vládnutiu, tá slabá propagácia... Lebo potom to vyzerá, ako keby to mali byť len workshopy, ktoré síce boli vyhlásené, ale možno ani veľmi nechceli, aby sa tam ľudia zúčastnili. Len sa odľaklo, že boli zorganizované. A ja mám taký pocit, že ani nerátali s takou účasťou, že nakoniec boli prekvapení...“

Na všetkých piatich workshopoch sa napokon zúčastnilo spolu **134 účastníkov** a účastníčok, pričom niektorí z nich prichádzali opakovane, zastupujúc iné organizácie. 30 (22%) z nich na prezenčných listinách deklarovalo svoju príslušnosť k verejnej inštitúcii, 16 (12%) neuviedlo nijakú inštitucionálnu afiliáciu a zvyšných **88 (66%) zastupovalo rôzne MNO**, pričom 55 z nich (41%) je v správe z workshopov vypracovanej o. z. PDCS (op. cit.) kategorizovaných ako „kresťanské“. Predstavitelia dotknutých MNO sa neskôr na rôznych fórach k takémuto kategorizovaniu kriticky ohradili.

Ako sa ďalej uvádza v správe z workshopov, štruktúru ich účastníkov nemožno považovať za reprezentatívnu vzorku všetkých zainteresovaných aktérov, avšak to ani nebolo cieľom a očakávaním organizátorov. Práve kvôli nereprezentatívnosti počas diskusií na workshopoch neboli používané postupy ako je napr. väčšinové odsúhlasovanie stanovísk.

Práve otázka, kto sú tí zainteresovaní aktéri, ktorí by sa mali zúčastniť procesu prípravy stratégie a v akej fáze by sa tak malo stať, bola diskutovaná vo všetkých rozhovoroch uskutočnených pre účely tejto správy. Participanti a participantky túto tému zväčša otvorili spontánne, v opačnom prípade boli vyzvaní k tomu, aby zhodnotili proces z hľadiska spektra zúčastnených aktérov.

V rozhovoroch boli k tejto otázke prezentované dve odlišné pozície. Kým prvá z nich definuje **ľudské práva** ako oblasť, ktorá sa týka **všetkých občanov a občianok**, a všetci by teda mali dostať možnosť vyjadriť sa; druhá pozícia ľudské práva partikulárnych skupín vníma ako záležitosť, ktorá by sa mala riešiť **len so zástupcami dotknutých skupín**. Názory na priestor pre vstup verejnosti teda siahajú od úplnej otvorenosti až po kompartmentalizáciu jednotlivých tém a uzavretie sa partikulárnych skupín zoči-voči pripomienkam a názorom tých, ktorých sa daná oblasť priamo nedotýka.

„Tak ako sa otázka financovania cirkví rieši len s cirkvami bez vstupu verejnosti, dalo by sa očakávať, že ľudskoprávne záležitosti sa budú riešiť len s tými, ktorých sa to priamo týka, že tu bude fungovať princíp subsidiarity.“

Práve tieto princípy mala, podľa jedného z účastníkov rozhovorov, rešpektovať aj štruktúra workshopov:

*„Tých päť workshopov k celej stratégii malo byť rozdelených na základné témy. Ako, je pravda, že potom by sa to nedalo v tých regiónoch... Malo to byť asi iné v Bratislave, a v regiónoch také všeobecnejšie, napríklad. A potom ten výber tých ľudí... (...) **My chápeme ten participatívny proces tak, že by sa mala diskutovať alebo konzultovať skôr tá verejná politika, alebo tá kapitola stratégie, s tými ľuďmi, ktorých sa to týka.** Čiže, keď to bola kapitola o právach LGBTI ľudí, tak to mali byť odborníci na túto tému, akademici, združenia, ktoré zastupujú túto skupinu obyvateľstva, alebo ľudia, ktorí preukážu, že oni majú záujem na tom, aby toto bolo nejak riešené. Tak isto aj diskriminácia na základe veku napríklad, alebo rodová rovnosť. Takto to dopadlo tak, že sa zorganizovala, vyslovene zorganizovala tá skupina tých kresťanských združení, ktorí tam chodili na každé jedno stretnutie.“*

V inom rozhovore zaznel opačný názor argumentujúc, že len verejná diskusia otvorená naozaj všetkým umožní vidieť práva partikulárnych skupín v širších súvislostiach.

*„Diskusia podľa tém sú len predpríprava, ale potom by sa malo diskutovať o celom dokumente. Aj iné skupiny obyvateľstva majú čo povedať pre tie ďalšie, ten **pohľad je komplexnejší, keď je to prepojené.** (...) O daných témach by nemali hovoriť len odborníci, ale aj široká verejnosť.“*

Niekde na pomedzí uvedených dvoch pozícií sa nachádza názor, že širšia **verejná diskusia** je síce potrebná, ale najmä v prípade komplexných otázok, ktoré by mohli byť zdrojom napätia, by mala byť **oddelená od odbornej diskusie**. V prípade ľudských práv by mal byť jej garantom jednoznačne štát:

*„Oddeliť odbornú diskusiu od diskusie verejnej... **Vždy je to akoby zodpovednosť toho***

štátu. Už tým, že dáme návrh, tak zadefinujeme rámeček, že toto je to, a môžeme sa baviť čo ako zmeníme a doplníme, ale toto sú tie mantinely, v ktorých sa pohybujeme. A tie sú nám úplne jasné z tých ľudskoprávných princípov a zo toho, že sme členskou krajinou EÚ, či sa to niekomu páči alebo nie. (...) Aj keby nebola stratégia, tie povinnosti a záväzky nezmiznú zo sveta.“

„Politikum a politizácia je silne prítomné v týchto procesoch a ten proces má svoju **rovinu odborného diskurzu**, ale má aj **rovinu mnohých neodborných aspektov**, a **tie môžu byť oveľa rozhodujúcejšie** pre ten proces alebo samotný výsledok. A jedným z tých prejavov bola práve radikalizácia časti verejnosti a to teraz otvára otázku vo vzťahu k otvorenému vládnutiu, že ako to do budúcnosti manažovať...“

Ako v takýchto prípadoch o ľudských právach zmysluplne diskutovať aj v inej, než len odbornej rovine? Práve jednotlivé rezorty by mali byť tým, kto bude verejnosti, aj prostredníctvom médií, aktívne ponúkať témy na diskusiu a nastoľovať agendu. Takáto diskusia si však vyžaduje dlhší čas, než bol ten pôvodne vyčlenený na prípravu textu stratégie.

„**V ľudskoprávných procesoch by mali byť ľudia z odbornej verejnosti.** Ale teraz, ako uskutočniť ten kontakt s tou neodbornou verejnosťou, alebo s tou inou verejnosťou, alebo s tou ideologickou verejnosťou...? (...) **Tie workshopy mali blízko k tomu, čo by sme chceli.** K akémukoľvek banálnejšiemu zákonu, k akejkoľvek banálnejšej koncepcii, by stálo za to robiť predprípravné menšie pracovné semináre, väčšie pracovné semináre, možno to otvoriť ako tému mediálnej diskusie, čo sa u nás nerobí, že by ministerstvo vyhlásilo apel na to, aby ľudia dávali pripomienky. To by sa mohlo robiť **aj rok pred plánovaným prijatím toho zákona**, aby mali ľudia dost času.“

V rozhovoroch ohľadom spôsobu, ako diskutovať o polarizujúcich témach zaznel aj názor, že v tomto prípade by bolo vhodnejšie na širšiu verejnú diskusiu využívať podobný formát, ako sú **verejné konzultácie** Európskej komisie, ktoré prebiehajú **písomnou formou**. Prostredníctvom online konzultácií by sa zabránilo priamym konfrontáciám tých skupín, ktorí majú radikálne odlišné názory, ich strety môžu diskusiu paralyzovať a zredukovať ju len na niekoľko tém. V niektorých prípadoch môže ísť aj o bezpečnosť účastníkov a účastníčok diskusií:

„Ja by som bol veľmi zvedavý, čo by robili, keby sa tam prihlásila úderka zo Slovenskej pospolitosti... (...) Tá otvorenosť je veľmi zneužitelná z tohto pohľadu...“

Inou navrhovanou možnosťou bolo na verejnú diskusiu využívať už **existujúce inštitucionálne mechanizmy**, napríklad účasť na zasadnutiach výborov Rady vlády, ktoré sú prístupné aj širokej verejnosti, ale zároveň prebiehajú podľa určitých inštitucionalizovaných pravidiel.

„Určite vítam ten participatívny dialóg s verejnosťou a občianskou spoločnosťou, aj keď treba povedať, že na toto my máme vytvorené inštitúcie. A to je Rada vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny, Rada vlády pre mimovládne organizácie, ako aj tematicky zamerané výbory Rady vlády. Čiže máme, myslím, pomerne dobre fungujúce inštitucionálne mechanizmy... V našom výbore je polovica mimovládok alebo občianskej spoločnosti... Takže **aj bez tých workshopov, už len cez účasť výborov a Rady vlády,**

ten proces by bol býval participatívny. Ale keďže je to materiál, ktorý sa týka širokej verejnosti, týka sa každého v podstate, tak sa zvolila takáto tvorba stratégie... A viedlo to k tomu, že žiadnu stratégiu nemáme (smiech).“

Možnosť presunúť diskusie o ľudských právach výlučne na pôdu výborov však iná participantka označila za nedemokratické riešenie, keďže ich zloženie podľa nej zvýhodňuje istý typ organizácií na úkor iných.

„Vôbec tá myšlienka sa mi páči, že takto do toho vťahovať ľudí. Určite to bol dobrý nápad. Keby to nebolo, tak sa poschvaľuje niečo... Tak... ľudia by sa to dozvedeli neskôr, ale bolo by to možno ešte konfrontačnejšie... **Je to demokratickejší postup určite... Ale nevýhodnejší, lebo keď sa odhlasuje niečo bez diskusie, tak to ide rýchlejšie.** (...) Určite je demokratickejší ten proces zdola... Ja vidím, že jednoducho v tom výbore to nie je rozložené demokraticky... (...) Ja napríklad zastupujem 60.000 žien a som tam sama. A sú tam organizácie, ktoré majú 5-6 členov jedna organizácia a už majú členku vo výbore. (...) Nevieť teda, aké je rozloženie v iných výboroch... (...) Kresťanské organizácie sú dosť vyčlenené z týchto funkcií.“

Niektorí participanti a participantky kritizovali to, že Rada vlády ani koordinačná skupina nemá dostatočné zastúpenie kresťanských MNO. Ich hlas teda nebol nikde dostatočne zastúpený, mali len slabú pozíciu jedného z účastníkov workshopov a „potrebovali vytvoriť protihlas“. Iní však vyslovili názor, že v prípade, ak by kresťanské MNO boli zastúpené v riadiacich orgánoch procesu, by sa polarizácia možno len preniesla na inú pôdu a ovplyvnila by už prípravnú fázu diskusií o dokumente.

„Je možné, že by [diskusia] bola polarizovaná tam v tej koordinačnej skupine a **je možné, že by ten dokument vyzeral úplne inak alebo by ani nevznikol** (smiech)... Nie v takej forme, ako teda išiel. Ale neviem to povedať... Tiež veľmi záleží od toho, že aký typ človeka by tam bol. Lebo to nie je len otázka vyznania, však my tam nie sme pre to vyznanie... (I: Je oprávnená tá interpretácia, podľa Vás, že ľudia mali pocit, že ich hlas a ich hodnoty tam neboli od začiatku dostatočne zastúpené a preto sa tak zmobilizovali v rámci workshopov?) Určite áno. Určite áno. Niečo, čo sa tvorilo o nás bez nás... **Presne to sme mali pocit, že o nás bez nás...**“

V každom prípade však tento proces podľa viacerých participantov poukázal na to, v akom stave sa na Slovensku nachádza verejná diskusia o ľudských právach a na to, že pokus participatívne rozhodovať o témach, ktoré predtým neboli predmetom dostatočnej verejnej diskusie, bol zrejme predčasný.

„Tie stretnutia a to, že boli... v dosť nepriateľskej atmosfére medzi tými účastníkmi, odhalili to, že... možno je predčasné ísť k takejto verejnej politike, keďže verejná diskusia a verejný diskurz v tejto téme nie je rozvinutý. **Tie názory sú neprediskutované, sú uzavreté do seba, nekomunikujú medzi sebou, vyhýbajú sa akoby hľadaniu niečoho spoločného.** A predstava, že na piatich stretnutiach dospejeme k nejakému riešeniu, je v podstate naivná, pretože keď neexistuje verejná diskusia o tejto téme a každý iba v uzavretej komunite sa utvrdzuje vo svojom názore... Tak čo iné sa môže stať, keď sa otvorí tá verejná diskusia, ako stret. Ja z tohto pohľadu **to nevnímam ako zlyhanie toho procesu.** Ten proces ukázal, kde tá verejná diskusia je, a to je účelom.“

Podnety/pripomienky z konzultačného procesu (workshopy, pripomienky výborov, prvé neformálne pripomienky rezortov) mali byť redakčnému tímu prostredníctvom MZVaEZ SR zaslané do **12. 7. 2013**. Redakčný tím do **15. 7. 2013** zapracoval podnety do súčasného znenia dokumentu, ktoré je zverejnené na stránke Rady vlády.

3.4.5 Verejná diskusia po workshopoch

*„Ukázalo sa, že keď po dvadsiatich rokoch štát prišiel s témou práv LGBTI ľudí... Dvadsať rokov sa hovorilo, že treba tú diskusiu... Teraz sa ukázalo, kto je na ňu pripravený. Sú na ňu pripravené štátne inštitúcie? Nie sú. Ale **nie sú na ňu pripravené ani liberálne elity, ani akademický sektor**. Ukázalo sa, aký je stav verejného diskurzu v tejto téme, aj v téme rodovej rovnosti, čo je oficiálna politika tohto štátu už desať rokov.“*

11. júla 2013 zaslala Konferencia biskupov Slovenska list ministrovi zahraničných vecí M. Lajčákovi, v ktorom o. i. navrhla vypustiť zo stratégie otázku týkajúcu sa práv LGBTI osôb a nepoužívať termín rodová rovnosť.⁹³ Takisto v júli 2013 šesťdesiatdeväť kresťanských mimovládnych organizácií podpísalo list adresovaný premiérovi Ficovi, v ktorom ho žiadali o prehodnotenie celého procesu tvorby stratégie.⁹⁴ Dvadsaťtri subjektov – MNO aj jednotlivcov – v zborníkovej forme na internete publikovalo písomné pripomienky k stratégii.⁹⁵ K stratégii sa v otvorenom liste kriticky vyjadroval aj bratislavský Miestny odbor Matice slovenskej,⁹⁶ atď.

Výmena názorov na obsah stratégie prebiehala aj v prostredí internetu, na sociálnych sieťach či blogoch (napr. blog.sme.sk, www.postoy.sk), pričom niektoré vyjadrenia sa niesli v ostro konfrontačnej rovine. Do diskusie vstúpil článkom na svojom blogu z 20. 8. 2013 aj minister Lajčák, čo vyvolalo množstvo reakcií zo strany kritikov stratégie.⁹⁷ Koncom augusta a začiatkom septembra boli ministrovi Lajčákovi a tajomníčke Rady vlády pre ľudské práva adresované desiatky e-mailov denne, čo minister Lajčák v rozhovore pre denník Pravda označil za: *„organizovanú kampaň, pretože ľudia, čo e-mailly posielali, často zabudli vymazať ten prvý, v ktorom dostali inštrukcie, čo mi majú napísať.“*⁹⁸ V tom istom rozhovore tiež minister implicitne kritizoval liberálny segment občianskej spoločnosti za to, že nevytvoril adekvátny protihlas voči kritikom stratégie. MZVaEZ dňa 6. 9. 2013 publikovalo oficiálne „Stanovisko k štvavej kampani proti stratégii ľudských práv“,⁹⁹ ktoré vyvolalo ďalšie kritické reakcie.

Analýza argumentov používaných v tejto diskusii by však bola predmetom osobitnej správy, preto sa jej na tomto mieste hlbšie nevenujeme.

⁹³ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.tkkbs.sk/view.php?cislocianku=20130801019>

⁹⁴ Otvorené 15. 10. 2013 z www.zakrestanske.sk/sites/default/files/2013-07-17%20-%20List%2069%20MVO%20k%20Strategii%20ludskych%20prav.2.pdf.

⁹⁵ PRIPOMIENKY k tvorbe strategického programového dokumentu pre oblasť ochrany a podpory ľudských práv. Zborník. Bratislava 2013. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.zkss.sk/>.

⁹⁶ Otvorené 15. 10. 2013 <http://www.hlavnespravy.sk/list-matice-slovenskej-ministrovi-lajcakovi/132286/>.

⁹⁷ <http://lajcak.blog.sme.sk/c/335716/Caka-nas-este-vela-prace-pan-Brown.html#t2>, otvorené 15. 10. 2013.

⁹⁸ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/295225-lajcak-tak-lahko-ma-nikto-nezastrasi/>.

⁹⁹ <http://www.radavladylp.gov.sk/stanovisko-mzvaez-sr-k-stvavej-kampani-proti-strategii-ludskych-prav/>.

3.4.6 Rozhodnutie predĺžiť proces

Finálna verzia materiálu bola predmetom rokovania Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť dňa **4. 9. 2013**, na ktorom sa zúčastnilo aj množstvo zástupcov z radov verejnosti: „*Sedelo tam šesťdesiat ľudí, ktorí vytvárali dusnú atmosféru.*“ Napriek pôvodnému plánu, že bude materiál následne zaradený do medzirezortného pripomienkového konania a predložený na rokovanie vlády SR, Rada vlády po tomto rokovaní oficiálne predĺžila termín vypracovania stratégie na **30. 6. 2014**.

Rada vlády svojim uznesením č. 83 z 4. 9. 2013 „*berie na vedomie materiál vypracovaný redakčným tímom na základe poverenia Radou vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť ako **odborný podkladový materiál.***“

Zástupca jednej z MNO zúčastnených v procese toto rozhodnutie hodnotí nasledovne, poukazujúc na to, že vláda nemôže očakávať, že sa prijme dokument, s ktorým budú súhlasiť úplne všetci, a že v istom okamihu sa musí zaň jednoznačne postaviť.

„*Rozhodnutie Rady vlády bolo motivované vlnou kritiky a odporu, ale stratégia by aj tak bola vždy len východiskovým dokumentom, a žiadala by si prepracovanie a definovanie úloh pre jednotlivé rezorty, keďže to nie je to vnútroministerická stratégia. (...) Limitom je to, že ak je to príliš dané do rúk externým expertom, oni nemôžu dohadovať veci, ktoré by boli pre rezort záväzné. **Zvonku nikto nepredloží stratégiu, ktorá by mohla byť road map, akčným plánom.** (...) Na začiatku zadefinovali odborný a poctivý proces, ale nenašli spôsob, ako vyriešiť ideologický a hodnotový spor. V júni 2014 však môžu mať podobnú reakciu na novú stratégiu. (...) **V hodnotových a kontroverzných veciach vláda musí zaujať jednoznačný postoj.**“*

Predĺženie prípravy stratégie predstaviteľka MZVaEZ označuje len za ďalšiu fázu participatívneho procesu potrebnú na to, aby mohla prebehnúť adekvátne verejná diskusia k témam, ktoré sa ukázali ako kontroverzné.

„*Tento dialóg otvoril všetky zákutia ľudskoprávných otázok na Slovensku, existujúce stereotypy aj moderné témy. (...) **Proces možno považovať za úspešný, lebo sme otvorili diskusiu,** vzbudil sa záujem o diskusiu o ľudských právach, hoci diskusia nás vrátili do tém, ktoré sme dávno považovali za uzavreté. (...) Dnes [11. 9. 2013] bola diskusia o registrovaných partnerstvách v Slovenskom rozhlase, otvorila sa diskusia v rádiu Lumen [3. 9. 2013]. Sú vysoko odborné témy, kde treba aj verejnú diskusiu... Je minimálna ambícia, aby materiál počkal ešte aspoň rok. Ideme podľa plánu, ale potrebujeme viac času... Museli sme si urobiť prieskum toho, ako je otázka vnímaná, museli sme zistiť, ktoré otázky sú konfrontabilné...“*

3.4.7 Čiastkové závery

V Dialógu o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv participácia verejnosti prebehla aj na úrovni rozhodovania o verejnej politike. Za prvé významné pozitívum procesu prípravy stratégie možno považovať práve veľkú **mieru otvorenosti** voči participácii širokej verejnosti. Výhodou takéhoto prístupu je to, že čím

viac je účastníkov diskusie, tým je vyššia pravdepodobnosť, že v dlhodobej perspektíve bude výsledok spoločensky prijateľnejší. Nevýhodou je to, že otvorený proces je náročný na čas a odborná úroveň diskusie môže byť nižšia ako v uzavretejších procesoch, kde sa k problému vyjadrujú výlučne experti alebo vybraní stakeholderi.

Za druhé hlavné pozitívum analyzovaného procesu možno označiť vôľu **delegovať riadenie procesu na tretiu stranu**, ktorá je prejavom učenia decizorov, že procesová expertíza je expertíza iného typu, potrebná najmä v tom prípade, ak proces potenciálne naráža na stret nekompatibilných hodnôt či záujmov.

Tretím pozitívom je pochopenie, že je potrebné **zazmluvniť a zaplatiť expertov**. Odborné materiály totiž nemôžu vznikáť len z intelektuálneho nadšenia a vôľe participovať, ktorá má aj v prípade aktívnych občanov a občianok, pôsobiacich v množstve poradných orgánov na rôznych úrovniach, svoje hranice. Formálny kontrakt zároveň nastaví jasné očakávania a reprezentuje záväzok, že experti odvedú čo najkvalitnejšiu prácu. Na druhej strane, externí experti nemali nijakú možnosť kontroly nad tým, do akej miery sa nimi zadané strategické priority pretavia do formulácie konkrétneho akčného plánu, ktorý má potenciál byť skutočne realizovaný.

Na základe analyzovaného materiálu z rozhovorov a dokumentov možno povedať, že **hlavné rezervy** procesu sa týkajú predovšetkým nasledujúcich oblastí: (a) krátky čas na prípravu a pripomienkovanie súčasnej verzie materiálu a (b) nedostatočné **mapovanie** kľúčových zainteresovaných aktérov a konfliktných **tém** na začiatku procesu.

a) Čas

Napriek tomu, že čas pre participatívnu prípravu stratégie plynul už od februára 2012, teda bol na ňu viac ako rok, až do apríla 2013 sa reálne nič nedialo. Svoju úlohu v tom pravdepodobne zohral aj presun ľudskoprávnej agendy z gescie Úradu vlády SR na MZVaEZ. Viacerí účastníci a účastníčky rozhovorov pritom poukázali na to, že v podobných procesoch je potrebný minimálne jeden rok na to, aby mohol vzniknúť naozaj kvalitný dokument alebo právna norma.

Časový tlak, pod akým stratégia vznikala, sa tak odrazil na viacerých úrovniach procesu: či už to boli nominácie do koordinačnej skupiny, samotná príprava textu stratégie redakčným tímom, alebo krátky čas, ktorý mala koordinačná skupina na pripomienkovanie prvej verzie dokumentu. Časové odstupy medzi workshopmi boli zas príliš krátke na to, aby sa mohol dokument priebežne upravovať v zmysle pripomienok verejnosti, hoci pokus o to bol. Boli tiež príliš krátke na to, aby organizátori mohli prehodnotiť ich štruktúru a cielenejšie pracovať s určitými témami a skupinami. Časový tlak mohol tiež medzi niektorými účastníkmi workshopov vyvolať obavy, že cieľom je narychlo odsúhlasiť dokument, o ktorom nebude možné do hĺbky deliberovať a ktorý v konečnom dôsledku bude zvyhodňovať niektoré skupiny občanov na úkor iných. Časový stres tak mohol prispieť k ešte výraznejšej polarizácii pozícií časti účastníkov procesu. Workshopy tiež mohli byť vnímané niektorými účastníkmi a účastníčkami len ako formalita, ktorú si rezort môže vykázať ako príklad participácie verejnosti.

Nebol tak naplnený základný predpoklad úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktorým je **zabezpečenie dostatočného času** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

Ministerstvo naopak dva týždne otáľalo so zverejnením súčasnej verzie materiálu, v ktorej už boli zapracované pripomienky z workshopov. To mohlo vyvolať ďalšie pochybnosti všetkých zúčastnených zástupcov verejnosti nielen o zmysle dokumentu, ale aj o pozícii rezortu k nemu.

Predĺženie procesu do júna 2014 možno v tomto kontexte na jednej strane vnímať pozitívne, ako vytvorenie času a priestoru na to, aby prebehla diskusia aj o tých strategických otázkach, ktorým sa v tomto procese nevenovala dostatočná pozornosť. Na druhej strane predĺženie možno vnímať aj negatívne, ako vyhýbanie sa riešeniu kontroverzií a úsilie odsunúť rozhodovanie o verejnosťou citlivo vnímaných témach na neskôr.

b) Mapovanie zainteresovaných aktérov a konfliktných tém

Proces tiež otvoril otázky ohľadom nástrojov, ako viesť hodnotovo polarizovanú diskusiu. Účastníci a účastníčky rozhovorov sa zhodli na tom, že polarizácia názorov vo verejnom priestore je nevyhnutná fáza, ktorá v konečnom dôsledku umožňuje dozrievanie v diskusii. To však predpokladá, že do diskusie bude zapojené čo najširšie spektrum zainteresovaných aktérov.

Prvou fázou procesu teda malo byť systematické mapovanie zainteresovaných aktérov a mapovanie tém, vrátane tých, ktoré sú potenciálne konfliktné (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6). Len vtedy sa dá s týmito témami v diskusii pracovať. Tieto témy sa však môžu otvárať a testovať už pred začatím samotného procesu, napríklad v rovine mediálnej diskusie. Možno argumentovať, že MZVaEZ v tomto procese nedocenilo ani význam nastoľovania mediálnej agendy. Do mediálnej diskusie totiž aktívne vstúpilo až v okamihu, keď bolo vystavené silnému tlaku časti verejnosti a bolo nútené zaujať jasnú pozíciu k dokumentu a strategickým otázkam, ktoré otvára (blog ministra Lajčáka, rozhovor s ministrom v Pravde, relácie v SRo a Rádiu Lumen...).

Skúsenosť z procesu prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv ďalej naznačuje, že pokiaľ do neho od začiatku nie sú na všetkých úrovniach rozhodovania zapojení reprezentanti čo najširšieho spektra relevantných (strategických) stakeholderov, môže to proces skôr či neskôr zablokovať. MZVaEZ po tejto skúsenosti napríklad v októbri 2013 aktívne vtúpilo do oficiálnych diskusií s predstaviteľmi kresťanských MNO.¹⁰⁰

Pokiaľ ide o otázku, akým spôsobom štrukturovať diskusie o potenciálne polarizujúcich témach, predĺžený proces vychádza z pôvodne navrhovanej štruktúry

¹⁰⁰ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.radavladyp.gov.sk/m-lajcak-prijal-zastupcov-fora-krestanskych-institucii-a-fora-zivota/>.

podľa tematických oblastí, ktoré sú v pôsobnosti jednotlivých výborov Rady vlády, pričom prierezové témy bude riešiť MZVaEZ. Tento postup by mal zaručiť, aby sa diskusia o ľudských právach venovala všetkým oblastiam a dotknutým skupinám, a nezredukovala sa len na niekoľko otázok, ktoré zúčastnených aktérov rozdeľujú.

Budúca diskusia by sa teda skôr ako na hlboké rozdiely mala sústrediť na hľadanie styčných bodov medzi reprezentantmi protichodných pozícií. Konečným cieľom by totiž malo byť to, aby občania mohli považovať demokratický proces za legitímny, aj keď vo svojom dôsledku vedie k rozhodnutiam, s ktorými nesúhlasia¹⁰¹. V tejto súvislosti však zostáva otvorená otázka, ako sa vlastne občania (prakticky) dostanú k legitímnemu kolektívnemu rozhodnutiu, teda ako sa naplní Rawlsova vízia tolerancie svetonázorovej diverzity v zmysle „rozumného pluralizmu“ (ibid).

Proces prípravy stratégie napokon poukázal aj na to, že je zložité participatívne rozhodovať o témach, o ktorých ešte neprebehla participatívna diskusia. Zároveň však otvoril priestor, v ktorom sa takáto diskusia môže ďalej prehĺbovať a kultivovať.

¹⁰¹ O'Flynn, 2002, op. cit.

4. ODPORÚČANIA ÚČASTNÍKOV A ÚČASTNÍČOK VÝSKUMU PRE PARTICIPATÍVNU TVORBU VEREJNÝCH POLITÍK

Účastníci a účastníčky rozhovorov na záver formulovali odporúčania pre realizáciu podobných participatívnych procesov v budúcnosti. V nasledujúcom texte uvádzame len tie z nich, ktoré sa objavili vo viac ako jednom procese a možno ich teda považovať za všeobecnejšie problémy, s ktorými sa pri participatívnom rozhodovaní o podobe verejných politík treba vysporiadať.

(1) V prípade polarizujúcich tém jasne stanoviť mantinely diskusie

“Treba zadefinovať tie rámce, lebo otvorené vládnutie neznamená chaos. Niekde tie mantinely sú, tie záväzky sú, tie smerovania, ktorým smerom sa chceme uberať, snád' sú. (...) Verejná diskusia by možno mala byť vedená k nejakým stratégiám, prostriedkom, alebo k tomu, do akej miery, do akej hĺbky ísť k precizovaniu tých tém, ale nie k definovaniu alebo spochybňovaniu samotných tém.”

(2) Zadefinovať víziu a akčný plán procesu

“Je veľmi dôležité, aby som ja, ako obec, alebo samosprávny kraj, alebo štát mal jasnú predstavu o tom, čo chcem. Mám dať víziu: toto chcem, o tom to ideme diskutovať.”

“Tu, na Slovensku, keď sa ide do procesov, nikdy nie je jasné základné rámcovanie procesu: o čom sa ide hovoriť, akou formou, aký výstup, kto je za to zodpovedný, aké bude trvanie, aké sú finančné náklady. Treba poskytnúť jasné rámce. Verejná diskusia neznamená, že dajte pripomienky na web.”

(3) Vyčleniť dostatok času na participatívny proces

“Nech je na to priestor aj pol roka, to si nikto nevie predstaviť, čo je to spracovávať tie rôzne návrhy, to sa za jeden mesiac nedá urobiť. (...) Ak by bol čas, tak by na to bola aj kapacita.”

(4) Realizovať širšie stakeholder konzultácie ako prevenciu problémov

“V ideálnom svete by tie orgány mali isté kontakty s rôznymi stakeholdermi. (...) Tie konzultatívne procesy nemusia byť dlhé, ony sa dajú do tých harmogramov zapracovať, tie odpovede sa nemusia použiť hneď na začiatku, ale môžu byť akoby nejakým prieskumom toho ministerstva. (...) Môže to indikovať prípadné problémy v tom ďalšom procese. Lebo tí, čo sa zapoja do takéhoto niečoho, tak s veľkou pravdepodobnosťou môže ten úradník očakávať, že sa mu zapoja aj do tých formálnych procesov a to ho potom môže zdržať. Alebo tým včasným identifikovaním rôznych záujmov a problémov môže sa snažiť ich vyriešiť a má na to viac času. Lebo na to rokovanie v medzirezortnom pripomienkovom konaní sú tri-štyri týždne... To ani nebolí, každé ministerstvo má nejakú zasadačku, má nejakú webstránku, nemusí to stáť peniaze... Lebo pri prierezových a verejnou citlivo vnímaných veciach sa to vždy niekde vráti...”

Ten istý participant však dodáva, že **príprava legislatívy je primárnou**

zodpovednosťou štátu:

*“Predsa len, príprava legislatívy je má v sebe element zodpovednosti štátu, to znamená, že široký konzultatívny proces so širokou verejnosťou nás zaujíma, **konzultatívny proces namaľuje scénu**, ale ak tam niekto povedal hlúposť, nemôžeme to prehliadnuť. Ale zase robiť rozdiel medzi tým, že vy ste odborník a vy nie ste odborník, tak to by asi nebolo dobré.”*

(5) Dobre zmapovať terén a dať hlas všetkým relevantným stakeholderom

“Kým som nezačal s týmto robiť, nemal som pocit, že Zákon o ochrane prírody a krajiny a zrazu... rybári. (...) Ale sú tam mnohé veci, ktoré možno len jedným slovom sa dotýkajú záujmov aj tejto skupiny, a ak to človek nemá nejako prežuté a strávené, nevidí ten problém...”

“Ak sa otvoria dvere, ľudia nebudú bojovať, ak zostanú zatvorené, budú do nich kopat’.”

(6) Otvorene komunikovať s účastníkmi a účastníkmi procesu a zdieľať všetky informácie prostredníctvom oficiálnych kanálov

“Neoficiálne kanály prístupov k informáciám sa používajú vtedy, ak neexistuje komunikácia. Mnohé samozrejme môžu byť zavádzajúce, ale to je riziko toho, ak sa rozhodnete nekomunikovať priamo a ste netransparentní.”

(7) Posilňovať neformálnu diskusiu medzi rezortmi a zainteresovanými aktérmi

*„V zahraničí je veľa v oblasti participácie postavené na neformálnych vzťahoch. Na Slovensku je všetko formalizované, je problém presadzovať pripomienky aj v normálnom medzirezortnom pripomienkovom konaní. Rezorty nerozumejú potrebe počúvať a v neoficiálnej rovine sa stretávať, napríklad v rovine zdieľania dokumentov a štúdií z odborných konferencií s mimovládami. **Ak budú svety prvého a tretieho sektora oddelené a bude medzi nimi panovať nedôvera, môže to spôsobiť problém s otvoreným vládnutím“.***

(8) Nakontraktovať platených expertov

*“Je v poriadku, ak odborníkov zaplatia, tak sa to robí v zahraničí. Oni to riešia vo svojom voľnom čase. Pomohlo by sa, **ak by ich ministerstvo nakontraktovalo odborníkov a zaplatilo by ich** – mali by vyššie povinnosti, vyšší výkon. Ministerstvo nemá počítať s tým, že ľudia im to budú robiť zadarmo, alebo im to bude platiť ich vlastný zamestnávateľ. To je obraz toho, ako si vážia tých ľudí...”*

(9) Zvýšiť status a mandát expertov z radov ministerstiev

*„Ministerstvo má mnoho kvalitných odborníkov, je ale otázne ako ich počúva. Ak posielam odborníka ako pešiaka do vojny, nemám ani štipku úcty k jeho vedomostiam. **Z odborníkov si neurobím pešiakov, ministerstvo tých najlepších pošle do prvej línie, ale bez zbraní, nedá im nijaké právomoci.** Toto považujem za plytvanie odborníkmi, ktorých máme, vo vojne by taký pešiak okamžite zomrel. Dovolia obetovať svojich*

najlepších ľudí namiesto toho, aby sa o nich starali, namiesto toho, aby im vytvorili čo najlepšie podmienky pre prácu...”

(10) Systematicky vzdelávať úradníkov verejnej správy

*“To je realita života úradníkov na ministerstvách. Jednak je tam **tlak na časovo ohraničené úlohy, náročné často....** A možno ešte nie je vžitý, že ak chcem robiť verejnú politiku, tak s verejnosťou by som nejako komunikovať mal... **Možno, že to je chyba vzdelávania...** Každý prejde formálnym vzdelávaním, ale nedostatočne sa to vo vzdelávacom procese rieši, že čo je to tvorba verejných politík. Ministerstvá by mohli takto vzdelávať... **Pre ten štát by danie logiky participatívnym procesom mohlo ušetriť veľa zbytočnej práce.**”*

5. CELKOVÉ ZÁVERY ANALÝZY

Analýza pilotných dialógov o verejných politikách naznačuje, že odporúčania pre zvýšenie participácie občanov a občianok na verejnom rozhodovaní, formulované v roku 2011 v *Štúdiu trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku*¹⁰², na ktorej participovali aj renomovaní spoločenský vedci a zástupcovia tretieho sektora, sú stále relevantné. Ide predovšetkým o nasledovné odporúčania pre participáciu na tvorbe verejných politík, ktoré sa v analyzovaných procesoch podarilo naplniť len čiastočne alebo zostali nenaplnené:

- podporiť skutočnú, a nie iba formálnu diskusiu medzi predstaviteľmi štátu a MNO;
- podporiť systematické vzdelávanie úradníkov a úradníčok vo verejnom sektore, ktoré by posilňovalo motiváciu a zručnosti tých z nich, ktorí budú viesť participačné procesy;
- vytvoriť či sfunkčniť poradné orgány, do ktorých občianske organizácie či ich platformy delegujú svojich zástupcov;
- zabezpečiť, aby táto dobrovoľnícka činnosť bola aspoň v minimálnej miere finančne pokrytá.

Za hlavné **prínosy** troch realizovaných participatívnych procesov možno pokladať predovšetkým:

1. Zapojenie **diverzifikovaného spektra stakeholderov** tak z radov MNO, ako aj iných zainteresovaných subjektov (akademický sektor, záujmové a profesijné združenia, verejná správa, zainteresovaní jednotlivci);
2. **Pripravenosť** a otvorenosť **rezortov vstupovať do komunikácie** aj s **tými stakeholdermi**, ktorí sa preukázali ako **relevantní až v neskorších fázach procesu**;
3. Samotné **rozhodnutie rezortov otestovať svoje možnosti a limity** v týchto pilotných participatívnych procesoch, čím bol naplnený predpoklad úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktorým je **presvedčenie predstaviteľov verejnej správy o prospešnosti zapájania verejnosti** do rozhodovania o veciach verejných (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

Identifikáciu najzávažnejších rezerv procesov analyzovaných v tejto správe možno prezentovať v dvoch skupinách zistení: (a) spoločných nedostatkov a (b) zásadných rozdielov medzi procesmi.

(a) Za **spoločné nedostatky**, prítomné vo všetkých participatívnych procesoch, možno označiť to, že:

1. Vo všetkých troch analyzovaných procesoch dominoval ten stupeň participácie, v ktorom sa **verejnosť zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej**

¹⁰² Op. cit.

politiky, avšak **bez toho**, že by predtým prebehol prvý nevyhnutný stupeň, kedy je širšia **verejnosc informovaná** o tvorbe verejnej politiky (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6). Nebol tak naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti na tvorbe verejných politík, ktorým je **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu** participácie (cieľov, rolí, aktérov, zodpovednosti, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosc.

2. Vo všetkých troch procesoch boli **rezervy** aj pokiaľ ide o **zdieľanie všetkých relevantných informácií medzi rezortmi** a jednotlivými **strategickými stakeholdermi** či orgánmi zapojenými do procesu. Nebol tak v plnej miere naplnený ďalší predpoklad úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **objektivita**, t. j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy - úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).
3. **Nebol dostatočný čas na pripomienkovanie** konečnej verzie materiálov, ktoré mali byť výsledkom procesu, hoci pôvodne naplánovaný časový rámec bol dostatočný. Nebol tak naplnený jeden z predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **dostatočný čas na participatívny proces**, t. j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).
4. Vo všetkých troch procesoch **chýbala spätná väzba** o tom, či a do akej miery boli pripomienky predstaviteľov verejnosti začlenené do konečnej podoby predkladaných materiálov. Konzultatívne procesy s verejnoscou preto mohli byť ich účastníkmi vnímané iba ako formalita. Navyše tak nebol naplnený jeden zo základných predpokladov úspešnej participácie verejnosti, ktorým je **zodpovednosť verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).
5. Vo všetkých troch procesoch ich účastníkom z radov verejnosti **chýbalo jasné zadanie**.

To, že sa vyskytli tieto okolnosti, malo významný vplyv nielen na samotný **priebeh** procesu (napr. Existoval dostatočný priestor pre participáciu a deliberáciu všetkých zainteresovaných aktérov alebo nie? Bola komunikácia medzi účastníkmi efektívna a zrozumiteľná alebo nie?), ale aj na jeho **výsledok** (Dospelo sa k plánovanému výsledku alebo nie?) a jeho **percepciu zúčastnenými aktérmi** (Je výsledok a spôsob, ako sa k nemu dospelo akceptovaný a vnímaný ako legitímny alebo nie?).

(b) Zásadné **rozdiely** medzi analyzovanými procesmi sú nasledovné:

1. Jedine v procese prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv možno hovoriť o výraznom presahu na ten stupeň participácie, kedy sa verejnosc **podieľa aj na rozhodovaní o verejnej politike** (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).
2. Jednotlivé **rezorty** sa výrazne **líšia čo do miery zverejnenia informácií** o priebehu a výsledkoch procesov (zloženie poradných orgánov, zápisnice,

priebežné verzie materiálov...), či už v priebehu procesu, alebo po jeho ukončení. Napríklad MZVaEZ na internete zverejnilo všetky relevantné dokumenty. MŽP zverejnilo pracovný návrh novely Zákona o ochrane prírody a dve tlačové správy, ale nezverejnilo žiadne informácie o orgánoch, ani samotnom priebehu procesu. MPSVR na svojej webstránke nezverejnilo žiadne informácie o procese.

3. Jednotlivé dialógy sa výrazne líšia čo do **miery kontroly**, akú mali rezorty **nad riadením a priebehom procesu**. Kým v prípade Zákona o ochrane prírody a Zákona o sociálnych službách išlo o procesy riadené rezortmi, v prípade Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv proces facilitovala tretia strana a bol úplne otvorený vstupovaniu rôznych aktérov z radov verejnosti do diskusie.
4. Jednotlivé dialógy sa tiež líšia čo do **statusu**, aký je v nich pripisovaný **expertom** a expertnej práci. Na prípravu textu stratégie ľudských práv MZVaEZ kontraktovalo platených expertov, čím jasne zadefinovalo očakávania od nich. Naopak, v prípade pracovnej skupiny na prípravu zákona o sociálnych službách, ktorá bola v zásade neplatenou expertnou skupinou, vznikli pochybnosti o jej statuse a záväznosti jej odporúčaní.
5. Jedine v prípade Dialógu o Zákone o sociálnych službách možno hovoriť o **systematickom mapovaní stakeholderov**, ktoré je jedným z prvých krokov, ktoré by mali prebehnúť pri plánovaní a dizajnovaní participatívnych procesov (pozri podklady pre pravidlá zapájania verejnosti v kapitole 6).

Na participatívne procesy, ktoré boli predmetom tejto evaluácie, možno napokon nazerať aj všeobecnejšie, z hľadiska odlišných **pozícií a očakávaní**, aké majú ohľadom účasti verejnosti na tvorbe verejných politík predstavitelia ÚOŠS a MNO:

- Kým štátni úradníci svoje úlohy vypracovávajú pod časovým tlakom, verejnosť chce a potrebuje na rozhodovanie čas. Táto potreba však často naráža na to, že rezorty na participáciu vyčleňujú jedno obmedzené časové okno.
- S tým súvisí aj úsilie vyhýbať sa konfliktom a konfrontáciám **vs.** názor, že konfrontácia posúva verejnú diskusiu ďalej. Je však potrebné hľadať optimálny mediačný mechanizmus na riešenie konfliktných stanovísk.
- Redukovanie participácie na pripomienkovanie už hotových dokumentov pripravených rezortmi **vs.** presvedčenie, že participácia znamená pohľad zdola, pluralitu návrhov, pluralitu zainteresovaných, ktorá sa postupne zužuje do konečnej podoby pripravovaného zákona alebo dokumentu. Pritom však stále musí byť zabezpečená jasná vízia zo strany rezortov ohľadom toho, k čomu sa chcú prostredníctvom participácie verejnosti dopracovať.
- Redukovanie subjektov zainteresovaných v participatívnom procese na niekoľko vopred vybraných MNO, záujmových a profesijných združení či jednotlivcov **vs.** presvedčenie, že je potrebné mapovať stakeholderov tak, aby v participatívnom procese boli zastúpené všetky relevantné pozície a hlasy, respektíve ho úplne otvoriť všetkým možným účastníkom.
- Obava, že úplne otvorené a neobmedzené zdieľanie informácií môže komplikovať priebeh procesu **vs.** presvedčenie, že otvorený prístup

k informáciám (samozrejme v medziach zákona) je nevyhnutným predpokladom participácie, čo je zakotvené aj v Aarhuskom dohovore.

Za pozitívny príklad participácie verejnosti bol však vo viacerých rozhovoroch tak so zástupcami rezortov, ako aj MNO, označený štruktúrovaný dialóg, ktorý predstavuje osobitnú formu aktivizácie a zapájania širokej verejnosti a stakeholderov do **verejných konzultácií politik vytváraných na úrovni EÚ**. Ak by bol legislatívny proces plánovitejší, a bol by dostatok času na to, aby ministerstvá mohli konzultácie uskutočňovať systematicky, takýto prehľad by sa mohol podľa viacerých participantov a participantiek stať prvým minimálnym krokom pri dizajnovaní verejných politik, pričom nie je osobitne finančne náročný. Eufória z participatívnosti však aj v tomto prípade môže napokon naraziť na limity medzirezortného pripomienkového konania.

Na záver si možno položiť otázku, či a do akej miery boli v týchto procesoch naplnené **zásady deliberatívnej demokracie**,¹⁰³ ako formy vlády, v ktorej:

- slobodní a rovní občania (a ich reprezentanti) zdôvodňujú rozhodnutia (zásada uvádzania dôvodov)
- v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným),
- s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (zásada záväznosti procesu),
- ale otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (zásada dynamiky procesu).

Ak sa na analyzované procesy pozrieme s veľkou mierou kritiky, konštatujeme, že mali **rezervy čo do naplňania minimálne prvých troch z týchto zásad**. Tieto sa týkajú predovšetkým: (1) nedostatočného poskytovania spätnej väzby účastníkom procesu zo strany rezortov; (2) nesprostredkovania všetkých relevantných informácií účastníkom procesu, vrátane nedostatočného informovania širokej verejnosti prostredníctvom médií; (3) podceňovania toho, že na priebeh a výsledok procesu môže mať významný vplyv aj taký zdanlivo banálny detail, ako je rýchlosť, akou rezort zverejní informáciu na svojej webstránke či časový predstih, v akom sú účastníkom procesu zasielané pozvánky na rokovania; (4) nedostatočne systematického mapovania stakeholderov a potenciálne konfliktných tém.

Na druhej strane však treba pozitívne hodnotiť rozhodnutie rezortov otestovať svoje možnosti a limity a vstúpiť do spolupráce s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti pri realizácii týchto pilotných participatívnych procesov tvorby verejných politik. Aj vďaka skúsenostiam, získaným z týchto procesov, formulujeme podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik, ktoré sú popísané v nasledujúcej kapitole.

¹⁰³ Gutmannová, Thompson, 2004, s. 3-6 in Bianchi, G., Miková, K. (2010). Deliberatívna demokracia a jej nadnárodný kontext In: J. Plichtová, (Ed.), *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita* (s. 137-184), Bratislava: Veda.

6. PRAVIDLÁ ZAPÁJANIA VEREJNOSTI DO TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK (MANUÁL PRE VEREJNÚ SPRÁVU)

Zapájanie občanov do rozhodovania o veciach verejných je prístup, ktorý vyplýva zo základných princípov demokratického usporiadania, je odporúčané uznávanými medzinárodnými inštitúciami (napr. Európska komisia), má podporu v medzinárodných právnych dohovoroch¹⁰⁴ ako aj národnej legislatíve¹⁰⁵. Súčasne participatívny prístup verejnej správy vyplýva zo záväzku vlády SR v rámci medzinárodného Partnerstva pre otvoreného vládnutie¹⁰⁶ a s tým súvisiaceho uznesenia vlády č. č. 50 z 22. februára 2012.

Ako používať tento manuál?

Tento manuál bol vytvorený s cieľom pomôcť pracovníkom verejnej správy, ktorí organizujú účasť verejnosti pri tvorbe a prijímaní verejných politík. Manuál je určený pracovníkom, ktorí majú základnú skúsenosť so zapájaním verejnosti a doteraz si vyskúšali prácu s jednotlivými aktivitami (napr. pracovnými skupinami expertov, verejnými workshopmi, poradnými orgánmi, konferenciami) avšak nevedeli premyslený dlhodobý proces participácie verejnosti, v ktorom sú využité viaceré typy aktivít pre rôzne cieľové skupiny. Veľmi skúsení pracovníci verejnej správy môžu siahnuť po ďalšej odbornej literatúre na Internete, alebo v knižných publikáciách¹⁰⁷. V nasledujúcom texte postupne predstavujeme princípy zapájania občanov do tvorby verejných politík, ktoré navigujú základné rozhodovanie sa verejnej správy pri participatívnych procesoch, ďalej predstavujeme celkový postup tvorby politiky za účasti verejnosti, po ktorom nasledujú štyri scenáre ako takýto proces môže vyzeráť. Štyri scenáre predstavujú zjednodušené možnosti pre verejnú správu ako postupovať pri participatívnej tvorbe verejnej politiky. Prezentované scenáre nepredstavujú pevne dané a nemenné postupy, hoci vychádzajú z dlhoročných skúseností so zapájaním verejnosti v medzinárodnom kontexte aj v podmienkach na Slovensku. Pracovníci verejnej správy si môžu vytvárať konkrétne scenáre vždy podľa špecifických podmienok a požiadaviek. Po zoznámení sa s jednotlivými postupmi (ktorých náročnosť výrazne stúpa od prvého k štvrtému scenáru) je vhodné kontaktovať odborného konzultanta, s pomocou ktorého môže vzniknúť primeraná podoba procesu zapájania verejnosti. Tento manuál umožní pracovníkom verejnej správy kvalifikovane spolupracovať s externým konzultantom, stanovovať si primerané ciele a orientovať sa v možnostiach rôznych foriem participácie verejnosti na tvorbe politík.

¹⁰⁴ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

¹⁰⁵ Základným zákonom, ktorý umožňuje participáciu občanov na rozhodovaní je Ústava Slovenskej republiky, v ktorej je garantované právo na informácie a informovanosť (čl. 26) ako aj právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1). Právo na informácie je ďalej podobnejšie ukotvené v zákone č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ďalším zákonom, ktorý zaručuje informovanosť ako aj aktívnu participáciu občanov je zákon o obecnom zriadení (zákon č. 369/1990 z.z.). Súvisiacim zákonom je aj správny poriadok (zákon č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní v znení neskorších predpisov).

¹⁰⁶ Viac na stránke slovenskej Iniciatívy pre otvorené vládnutie www.otvorenavlada.gov.sk a na stránke medzinárodného Partnerstva pre otvorené vládnutie www.opengovpartnership.org.

¹⁰⁷ http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLIJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf a http://www.epa.gov/adr/Better_Decisions.pdf

6.1 Princípy zapájania občanov do tvorby verejných politík

Pre úspešné zapájanie občanov do tvorby verejných politík je nevyhnutný pozitívny postoj verejnej správy a jej pracovníkov k participácii ako aj poznanie a uplatňovanie niekoľkých základných metodologických princípov participácie občanov¹⁰⁸.

Základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík možno zhrnúť do nasledujúcich desiatich bodov:

1. Presvedčenie predstaviteľov verejnej správy o skutočnej prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovania o veciach verejných.
2. Aktívne využitie všetkých existujúcich legislatívnych nástrojov na umožnenie práva občanov zúčastňovať sa verejného rozhodovania.
3. Zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
4. Dostatočný čas na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.
5. Objektivita, t.j. poskytnutie všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým).
6. Vyčlenenie dostatočných zdrojov (finančných, ľudských, technických a ďalších) nevyhnutných na zabezpečenie celého participatívneho procesu a jeho efektivity.
7. Koordinácia participatívnych procesov cez všetky úrovne a rezorty verejnej správy a s mimovládnyimi neziskovými organizáciami, s cieľom maximálnej efektivity a prevencie rizík (duplicity, prílišného zaťaženia verejnej správy ako aj občanov, kontraproduktívnosti a pod.).
8. Zodpovednosť verejnej správy: otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
9. Monitorovanie a vyhodnocovanie procesov a výsledkov participatívnej tvorby politík verejnou správou. Cieľom hodnotenia je skvalitnenie participácie a jej prispôbenie meniacim sa podmienkam.

¹⁰⁸ Adaptované z: Engaging Citizens in Policy-making (2001), PUMA Policy Brief No. 10 for politicians and senior government officials Free on-line at the OECD Public Management Website: <http://www.oecd.org/puma/>.

10. Využívanie aktívnych občanov a dynamiky občianskej spoločnosti pre posilnenie občianskeho vzdelávania verejnosti a skvalitnenie rozhodovania.

Postup tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti

Tvorbu verejnej politiky¹⁰⁹ s účasťou verejnosti možno prehľadne zobrazit' v šiestich všeobecných krokoch, ktoré rámčujú celý participačný proces (Rámček 1).

Rámček 1: Proces tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti:

Proces tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti má šesť základných krokov:

- Rozhodnutie o participatívnej tvorbe verejnej politiky a o tom akú rolu má mať verejnosť (zainteresovaní a občania) na kontinuu od informovania cez účasť v argumentáciách, podieľanie sa na podobe rozhodnutia, až po prípadnú účasť na realizácii prijatého rozhodnutia.
- Príprava:
 - Identifikovanie zainteresovaných aktérov
 - Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia
 - Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami
 - Návrh dizajnu procesu
- Priebeh: participačné aktivity:
 - Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky
 - Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou
 - Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)
- Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov
- Informovanie (najmä zúčastnenej) verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu
- Evaluácia procesu tvorby politiky

Prvým krokom procesu tvorby verejnej politiky s účasťou verejnosti je rozhodnutie o tom, že daná inštitúcia chce realizovať takýto proces pri prijímaní verejnej politiky. Toto rozhodnutie by malo byť prijaté/schválené najvyšším orgánom danej inštitúcie (uznesenie vlády, rozhodnutie ministra, miestneho zastupiteľstva a pod.), aby nemohlo byť neskôr spochybnené a aby malo v priebehu realizácie

¹⁰⁹ Pod pojmom verejná politika rozumieme napr. legislatívny zámer, zámer reformy, koncepciu, stratégiu a program, t. j. koncepčno-strategický materiál, ktorý má dlhodobý dopad na zainteresovaných aktérov a občanov (bližšie pozri: *Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti* str. 13; <http://tretisektor.gov.sk/koncepcia-rozvoja-obcianskej-spolocnosti-na-slovensku/>).

primeranú podporu a aby boli k dispozícii potrebné zdroje (finančné, personálne, inštitucionálne) na zabezpečenie participácie.

Súčasťou prvého kroku je rozhodnutie o tom, akú rolu má mať verejnosť (zainteresovaní aktéri a občania) v participačnom procese. Táto rola môže byť pasívna – informovanie verejnosti o danom zámere), alebo aktívna. Aktívna rola verejnosti má však viacero možných stupňov - od účasti verejnosti v diskusii o predmetnej politike, cez podieľanie sa verejnosti aj vo fáze rozhodovania (napr. možnosť ovplyvniť ktorá forma/alternatíva riešenia problému bude vybratá), až po prípadnú účasť verejnosti na realizácii/implementácii prijatého rozhodnutia do praxe (pozri Rámček 1).

Keď sa predstavitelia verejnej správy rozhodujú o tom, či a ako zapoja verejnosť do tvorby verejnej politiky, v prvom rade stoja pred rozhodnutím o tom, do akej „hĺbky“ tvorby konkrétnej politiky chcú verejnosť zapojiť. Najjednoduchšou úrovňou je **informovanie verejnosti o zámere vytvoriť/zmeniť konkrétnu politiku** ako aj o obsahu zvažovaných zmien, pričom v pripomienkovacích, rozhodovacích a realizačných úrovniach sa s verejnosťou ráta už len v rozsahu, ktorý prikazuje zákon. Náročnejšou úrovňou je **pozvanie občanov (zástupcov občanov) aj do diskusie a výmeny argumentov** vo vzťahu ku zamýšľanej politike. Verejnosť tak prechádza z pasívnej do aktívnej roly a podieľa sa na formulovaní zdôvodnení pre konkrétnu alternatívu verejnej politiky. Tento stupeň nepredpokladá, že sa verejnosť a zainteresovaní aktéri budú podieľať na rozhodovaní o výslednej podobe politiky. Tretia úroveň participácie predpokladá **účasť verejnosti na rozhodovaní**. Súčasťou procesu na tejto úrovni je vyjdenávanie zainteresovaných aktérov a dosahovanie spoločnej dohody o výslednej podobe verejnej politiky. Posledná štvrtá úroveň participácie je vhodná pre situácie, v ktorých verejná správa nedisponuje dostatkom kompetencií a zdrojov na riešenie verejného problému a teda komplexnú realizáciu verejnej politiky, ktorú plánuje prijať. V takomto prípade sa **verejnosť a zainteresovaní aktéri podieľajú na dosahovaní dohody o spoločných prioritách ako aj na plánovaní postupu realizácie a na následnej implementácii verejnej politiky**.

V závislosti od toho, ktorý z týchto štyroch variantov je vybratý, rozlišujeme **štyri scenáre** účasti verejnosti:

Rámček 2: Štyri úrovne participácie verejnosti

Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky

Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky

Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike

Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii

Pri rozhodovaní verejnej inštitúcie o úrovni zapojenia verejnosti do tvorby verejnej politiky je nutné zvážiť najmä:

- **záujem verejnosti** (zainteresovaných aktérov, odbornej verejnosti i laikov) o verejnú politiku a ako výrazne nová, alebo zmenená, verejná politika zasiahne do života občanov; na vyšší záujem a vplyv na verejnosť je dobré reagovať umožnením rozsiahlejšej diskusie, a prípadne aj spolurozhodovaním,
- ako **urgentné je rozhodovanie** (koľko reálneho času je k dispozícii na zapájanie verejnosti), ak je napr. silný tlak EÚ na rýchle rozhodnutie, tak verejnosť potrebuje byť informovaná avšak na zapojenie do diskusie a rozhodovania asi nie je priestor,
- nakoľko je **rozvinutá verejná diskusia v danej téme** (čím menej je rozvinutá verejná diskusia, tým väčší dôraz na informovanie verejnosti a menší na spolurozhodovanie),
- aká **komplexná je téma** (čím komplexnejší problém, tým väčší dôraz na prácu s odborníkmi a inštitúciami v rámci scenára 4),
- ako **téma verejnej politiky polarizuje zainteresovaných aktérov a verejnosť**, t.j. nakoľko je spojená s verejným konfliktom (podobne ako predchádzajúce, a súčasne je potrebné na proces vyčleniť dostatočný čas na poskytnutie informácií verejnosti),
- aké **zdroje** sú k dispozícii na proces participácie (zapájanie verejnosti do rozhodovania vyžaduje finančné aj ľudské zdroje, takže je potrebné zvážiť náročnosť procesu vo vzťahu k dostupným zdrojom. Súčasne ich nedostatok by sa nemal stať opakovaným argumentom pre rozhodovanie bez informovania a účasti verejnosti).

Podľa vyhodnotenia kombinácie týchto faktorov sa verejná inštitúcia, často za pomoci externého konzultanta, rozhodne o úrovni zapájania verejnosti do tvorby verejnej politiky.

6.2 Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď je potrebné prijať verejnú politiku v krátkom čase, súčasne neočakávame výraznú polarizáciu názorov verejnosti prípadne odborníkov a o danom probléme je verejnosť pomerne málo informovaná (ide o novú tému a neexistuje o nej rozvinutý diskurz). V tomto scenári sa nepočíta s aktívnou rolou verejnosti, v podstate predpokladá iba jednostranné informovanie.

Je veľký rozdiel v tom, či poskytovanie informácií verejnosti je realizované ešte pred rozhodnutím, alebo až po ňom. Informovanie na začiatku zvažovania tvorby novej verejnej politiky (a počas procesu prijímania politiky) je postupom, ktorý umožňuje participáciu, zatiaľ čo informovanie len o výslednej podobe verejnej politiky je politickým marketingom. Preto v tomto scenári popisujeme postup informovania verejnosti v priebehu celého procesu tvorby politiky.

Základné charakteristiky takejto podoby participácie sú popísané v nasledujúcej tabuľke:

Úroveň participácie	Ciele procesu	Popis aktivít	Tradičné nástroje	Online nástroje
Informovanie	<ul style="list-style-type: none"> • Zvyšovanie povedomia verejnosti o obsahu/ téme verejnej politiky • V niektorých prípadoch je cieľom aj príprava verejnosti na diskusiu o téme verejnej politiky - najmä vtedy, ak ide o komplexnejšie politiky, ktoré sa budú prijímať postupne s dlhým časovým horizontom 	<ul style="list-style-type: none"> • Poskytnutie informácií verejnosti o danom probléme a o podobe navrhovanej politiky • V niektorých prípadoch je vhodné realizovať aj zisťovanie verejnej mienky, na základe výsledkov ktorého sa dá informačná kampaň efektívnejšie zacieliť • V niektorých prípadoch môže prísť na základe občianskej iniciatívy k spontánnej výmene názorov a informácií medzi verejnou správou a občanmi 	<ul style="list-style-type: none"> • Informovanie vo verejnoprávnych médiách (spravodajstvo, diskusie) • Tlačová správa • Brífing • Leták a informačný materiál • Verejné zhromaždenie 	<ul style="list-style-type: none"> • Webová stránka • E-mailový občasník • E-mailové upozornenie na začatie procesu diskusie o špecifickej téme • Proaktívne elektronické zverejňovanie informácií (napr. otvorené dáta) • Zbieranie pripomienok prostredníctvom webu

V tomto scenári sú niektoré kroky procesu participácie vypustené a postup vyzerá zvyčajne takto:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov.¹¹⁰
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia.
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.
 - d. Návrh dizajnu procesu.
2. Participačné aktivity:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky.
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky a formulovanie záväzkov.
4. Informovanie verejnosti o výslednej politike.
5. Evaluácia procesu tvorby politiky.

1. Príprava

V rámci prípravy na realizovanie informačných aktivít je potrebné získať informácie v troch oblastiach (a) identifikovanie zainteresovaných aktérov, (b) identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti, (c) identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami. Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť (d) dizajnu informačnej kampane, ktorá v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

O tvorbe verejnej politiky je (z podstaty demokracie) potrebné informovať širokú verejnosť. Z praktického hľadiska je užitočné venovať mimoriadnu pozornosť stakeholderom. V kontexte informovania verejnosti sú dôležité dve skupiny stakeholderov: tí, ktorí budú rozhodnutím ovplyvnení a/alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí, a tí, ktorí nejakým spôsobom môžu budúce rozhodovanie a realizáciu ovplyvniť, alebo prípadne ohroziť či znemožniť. Týmto skupinám je potrebné v rámci informačnej kampane venovať osobitnú pozornosť, to znamená zabezpečiť aby sa k nim potrebné informácie skutočne dostali.

¹¹⁰ Z zahraničnej literatúry, ale aj v niektorých slovenských publikáciách sa pre označenie zainteresovaných aktérov používa označenie **stakeholderi**.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

Pred spustením informačnej kampane je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informovania verejnosti je umožniť, aby si občania dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže je kľúčové informačnou kampaňou osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika je potrebné štruktúrovať do troch oblastí: **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík), **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu) a **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje). Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej podoby kampane.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je informačná kampaň vopred komplexne pripravená, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami.

Aj keď v tomto scenári participácie sa okrem informovania neráta so žiadnymi ďalšími aktivitami verejnosti, zodpovedná príprava zadávateľa by mala obsahovať aj analýzu záujmov zainteresovaných aktérov a názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Takáto analýza bude veľmi užitočná v prípade, že na základe **informovania** (niekedy aj bez informovania) sa ozvú predstavitelia verejnosti, mimovládnych neziskových organizácií, prípadne ich koalície s akcentovanými argumentáciami rozporujúcimi prezentovaný záujem verejnej správy. Keď už sú protesty „na stole“, býva zväčša málo času na to, aby verejná inštitúcia dokázala podrobnejšie analyzovať motivácie protestujúcich, aby mohla vhodne reagovať.

Zvyčajne je potrebný konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

V konfliktnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych

riešení a ochotu vyjednávať. Navyiac, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

1.d Návrh dizajnu procesu.

Návrh dizajnu informačnej kampane obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania a získavanie priebežnej spätnej väzby o účinku informovania na stakeholderov a verejnosť. V podstate ide o vytvorenie časového plánu aktivít, ktorých príklady sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie.

Informačná kampaň môže prebiehať vo verejnoprávnych médiách a na Internete. Vo vzťahu ku stakeholderom by mala obsahovať aj niektoré formy priamych stretnutí ako sú brífingy, konferencie prípadne verejné prerokovania. V niektorých prípadoch, na základe záujmu stakeholderov, je možné realizovať dialogické aktivity (panelové diskusie, ale aj deliberačné fóra). Tie môžu prebiehať rovnako vo verejnoprávnych médiách, na internete, prípadne priamymi (tvárou v tvár) stretnutiami. Realizáciu dialogických aktivít zvyčajne odborne zabezpečuje facilitátor.

Optimálny mix nástrojov pre informačnú kampaň zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

2. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky. (Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku. Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike, tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky a formulovanie záväzkov.

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkovania (MPK) v rámci, ktoré môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike.

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu.

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene, môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

6.3 Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách keď o probléme, ktorý má riešiť budúca verejná politika existuje verejná diskusia, verejnosť sa zaujíma o možné riešenia, v spoločnosti sú sformované názorové skupiny, odborníci presadzujú odlišné prístupy k riešeniu verejného problému, avšak možné riešenia nepolarizujú spoločnosť. Potreba prijať verejnú politiku nie je urgentná, ale existuje tlak na zmenu súčasného prístupu k riešenému problému. Verejná správa disponuje kľúčovými zdrojmi potrebnými pre realizáciu politiky vlastnými inštitúciami, prostredníctvom rezortných dotačných, grantových schém, či inými mechanizmami financovania realizácie politiky (napr. Stratégia rozvoja dopravy SR). V tomto scenári je preto cieľom získať informácie o spektre názorov a zdôvodnení, ktoré presadzujú stakeholderi a verejnosť a na základe ich vyhodnotenia a konzultácií s odborníkmi rozhodnúť o výslednej podobe novej politiky. Zapojenie verejnosti do diskusie o možných alternatívach riešenia, zvyčajne vedie k záujmu verejnosti o novú politiku aj vo fáze jej realizácie.

Tento scenár umožňuje aktívnu rolu verejnosti. Informovanie verejnosti je prirodzené, súčasťou aj tohto scenára, a to od začiatku celého procesu až po informovanie o využití návrhov a pripomienok stakeholderov a verejnosti v závere procesu. Diskusia o aspektoch problému a alternatívach jeho riešenia je postavená na úplnom informovaní stakeholderov a verejnosti.

Úlohy inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky sú: a) zabezpečenie informačnej kampane, b) koordinácie aktivít zameraných na rôznorodých účastníkov a c) riadenie diskusie o možných riešeniach a argumentoch, ktoré ich podporujú či vyvracajú.

Charakteristiky tohto scenára sú zachytené v tabuľke (znovu neopakujeme aktivity z tabuľky k scenáru 1, hoci väčšinu aktivít je potrebné realizovať aj v tomto prípade).

Úroveň participácie	Ciele/ Zameranie procesu	Popis	Tradičné nástroje	Online nástroje
Konzultovanie/ Diskutovanie	<ul style="list-style-type: none"> Zvyšovanie porozumenia verejnosti o obsahu/ téme verejnej politiky Povzbudzovanie verejnej diskusie Pomenovanie hodnôt (dôležitých v rámci verejnej témy) Skvalitnenie rozhodnutí 	<ul style="list-style-type: none"> Získavanie podnetov od špecifických skupín a/alebo verejnosti a ich spracovanie do výslednej podoby verejnej politiky Získavanie odporúčaní od zainteresovaných aktérov 	<ul style="list-style-type: none"> Ad hoc osobné konzultácie s vybranými odborníkmi príp. zainteresovanými občanmi Pracovné skupiny Poradné skupiny Rady vlády Konferencie Odborné komisie Workshopy Verejné vypočutie Diskusné fóra Deliberačné fóra 	<ul style="list-style-type: none"> Elektronické petície občanov Elektronické hlasovania

V tomto scenári postup vyzerá takto:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami
 - d. Návrh dizajnu procesu
2. Priebeh participačných aktivít:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky
 - b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou
 - c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov
4. Informovanie (najmä zúčastnenej) verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu
5. Evaluácia procesu tvorby politiky

1. Príprava

V rámci prípravy na diskusiu s verejnosťou (na konzultačný proces) je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach (a) identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných, (b) identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti, (c) identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami. Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť (d) dizajnu konzultačného procesu, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

V tomto prípade sú stakeholderi prevažne predstavitelia rôznych inštitúcií, neziskových organizácií, formálnych aj neformálnych názorových zoskupení, alebo rôznorodí experti. Podľa toho nakoľko môžu ovplyvniť úspešnosť implementácie konečnej politiky (prípadne aj proces jej schvaľovania) rozlišujeme, či patria k tzv. kľúčovým stakeholderom alebo nie. V tomto scenári nie je nevyhnutné vytváranie nejakej štruktúry spomedzi identifikovaných strategických stakeholderov, avšak ak už existuje napr. rada vlády alebo poradná rada či komisia, je možné ju v rámci konzultačného procesu efektívne využiť.

O tvorbe verejnej politiky je dôležité verejnosť informovať v

Pri realizácii tejto aktivity je zväčša potrebný konzultant na identifikovanie strategických stakeholderov, aj na správne zacielenie smerom k všeobecnej verejnosti.

priebehu celého procesu tvorby a realizácie a umožniť jej aktívne vyjadrenie svojich názorov.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívne riešenia

(Rovnaké ako v scenári 1 okrem posledného odstavca.)

Pred spustením konzultačného procesu je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informačnej časti procesu je umožniť občanom, aby si dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže je kľúčové osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika je potrebné štrukturovať do troch oblastí: **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík), **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu) a **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje). Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej stratégie v rámci konzultačného procesu.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať spoločne s diskusiou **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je konzultačný proces vopred dôsledne pripravený, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

V tomto scenári nie je nevyhnutné vopred úplne zmapovať akým spôsobom kľúčoví stakeholderi formulujú problém (a jeho príčiny), ktorý má verejná politika riešiť. Stačí urobiť orientačné mapovanie, ktoré uľahčí prípravu diskusií. Presné sformulovanie problému bude realizované až v priebehu diskusie napr. v rámci poradného orgánu.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

Keďže v tomto scenári sa ráta s priamou komunikáciou medzi verejnou správou a občanmi/občianskymi skupinami, zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala obsahovať aj analýzu **záujmov** jednotlivých názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Poznanie záujmov stakeholderov pred realizáciou konzultačného procesu je základnou podmienkou pre navrhnutie dostatočnej prevencie možných konfliktov medzi účastníkmi diskusných aktivít.

Analýza konfliktu je rovnaká ako v ostatných štyroch scenároch. V konfliktné situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo

ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyiac, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

Zvyčajne je potrebný je konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

1.d Návrh dizajnu procesu

Návrh dizajnu konzultačného procesu obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania verejnosti, verejnej diskusie a získavania podnetov od špecifických skupín zainteresovaných. Výsledný dizajn konzultačného procesu obsahuje časový plán aktivít (príklady aktivít sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie), s pomenovaným cieľom každej aktivity a obsahovou náväznosťou medzi nimi. Súčasťou dizajnu procesu je aj rozhodnutie kto (aké oddelenie alebo poradný orgán) bude mať celkový prehľad o procese a kto bude priebežne vyhodnocovať všetky získané podnety. Tieto podnety bude na záver potrebné spracovať do správy pre decizorov a verejnosť.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Je dôležité aby súčasťou konzultačného procesu boli aj informačné aktivity v podobnom rozsahu ako v scenári 1 (informačná kampaň vo verejnoprávnych médiách a na Internete plus priame stretnutia ako sú brífingy, konferencie prípadne verejné prerokovania).

2. Priebeh participačných aktivít

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku.

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky

(Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o zamýšľanej/pripravovanej

Diskusné a konzultančné aktivity zvyčajne vedie/moderuje profesionálny externý facilitátor.

verejnej politike, tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou

V tomto scenári dialóg nasleduje po informačnej kampani.

Dialogické aktivity sú najefektívnejšie ak sú realizované priamymi (tvárou v tvár) stretnutiami, avšak môžu prebiehať aj vo verejnoprávných médiách a na internete.

Hlavným zmyslom procesu participácie v tomto scenári je umožnenie diskusie medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovanie takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor. Rovnako dôležité je, aby sa tieto alternatívy a argumenty dostali k decizorom.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria stakeholderi a občania)

Na záver konzultačného procesu je potrebné spracovať výstupy diskusie verejnosti ako aj odporúčania z konzultačného procesu. Sumarizáciu toho, čo verejnosť a stakeholderi vyjadrili v dialógu a, prirodzene, názorové vyjasnenia, ku ktorým sa v participačnom procese dospelo, je potrebné spracovať pre účely rozhodovania aj spätného informovania stakeholderov. Tento dokument je potrebné poskytnúť verejnosti rovnakými kanálmi, v akých prebiehala informačná kampaň. Napriek tomu, že verejnosť sa v tomto scenári priamo nepodieľa na rozhodovaní (ktoré bude nasledovať), nie je toto spätné informovanie samoúčelné. Zvyšuje totiž pravdepodobnosť konštruktívneho prijatia novej verejnej politiky, keď bude uvedená do praxe a strategickí stakeholderi niekedy do veľkej miery dokážu uľahčiť, alebo naopak skomplikovať jej realizáciu.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkovania (MPK) v rámci, ktoré môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú (decízori), môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebehol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa decízori môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť či a ako boli

zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene, môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

6.4 Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách keď o predmete budúcej politiky existuje pomerne rozvinutá verejná diskusia, v spoločnosti sú výrazne artikulované názorové skupiny, prípadne aj odborníci sa v názoroch rozchádzajú. Týka sa situácii, keď ide o komplexný problém spoločnosti, v ktorom štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Napríklad problematika dostupnosti zdravotníckych zariadení, služby v predškolskej starostlivosti a pod. Zapojenie verejnosti/strategických stakeholderov na rozdiel od scenára 2 nie je motivované len snahou o využitie rôznorodého názorového potenciálu pre optimalizáciu rozhodnutia. V tomto scenári je dôležité dosiahnuť vysoký stupeň zhody (nielen porozumenia pre rôznorodosť názorov). Preto je komunikácia s verejnosťou a so všetkými strategickými stakeholdermi od počiatku vedená v takom duchu, aby bolo možné dosiahnuť pokiaľ možno maximálnu zhodu v tom, aké riešenie bude prijaté.

V tomto scenári sa počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov/ stakeholderov a aj verejnosti a hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov.

V tento scenári sa počíta s výrazne aktívnou rolou verejnosti. Informovanie verejnosti je, prirodzene, súčasťou tohto scenára, a to od začiatku celého procesu. Diskusia o optimálnom riešení je postavená na úplnom informovaní všetkých zložiek verejnosti.

Úlohy inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky sú zabezpečenie informačnej kampane, riadenie diskusie a koordinácia aktivít rôznorodých účastníkov v argumentácii o jednotlivých možných riešeniach a pri hľadaní optimálneho riešenia, ktoré bude vyhovovať maximálnemu podielu strategických stakeholderov aj verejnosti.

Úroveň participácie	Ciele/ Zameranie procesu	Popis	Tradičné nástroje
<ul style="list-style-type: none"> • Dosahovanie dohody / Podieľanie sa na rozhodovaní 	<ul style="list-style-type: none"> • Zapojenie zainteresovaných a verejnosti do riešenia problému • Zapojenie zainteresovaných a verejnosti do rozhodovania • Budovanie občianskej kapacity pre implementáciu výstupov 	<ul style="list-style-type: none"> • Získavanie a zapracovanie návrhov od zainteresovaných aktérov • V niektorých prípadoch dosiahnutie dohody/zhody 	<ul style="list-style-type: none"> • Vyjednávanie so záujmovými skupinami • Vyjednávanie o konkrétnej podobe politiky • Spoločné plánovanie

V tomto scenári postup vyzerá nasledujúco:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami
 - d. Návrh dizajnu procesu
2. Priebeh participačných aktivít:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky
 - b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou
 - c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov
4. Informovanie (najmä zúčastnenej) verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu
5. Evaluácia procesu tvorby politiky

1. Príprava

V rámci prípravy na zapájanie verejnosti do rozhodovania je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcom scenári. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach (a) identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných, (b) identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti, (c) identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami. Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť (d) dizajnu procesu účasti verejnosti na rozhodovaní, ktorý v tomto scenári predstavuje hlavnú zložku participačného procesu.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

V tomto prípade budú stakeholderi buď prevažne predstavitelia rôznych názorových zoskupení (formálnych aj neformálnych) alebo rôznorodí experti. Podľa toho, nakoľko môžu ovplyvniť úspešnosť implementácie konečnej politiky (prípadne aj proces jej schvaľovania) rozlišujeme, či patria k tzv. strategickým stakeholderom alebo nie. V tomto scenári bude s veľkou pravdepodobnosťou užitočné plánovať aj časť, v ktorej postupne príde k vytváraniu "koalícií" príbuzných názorových zoskupení (MNO, občianske iniciatívy) a nejakej, aj keď neformálnej štruktúry medzi identifikovanými kľúčovými stakeholdermi. Vo fáze vytvárania optimálneho variantu riešenia za účasti predstaviteľov verejnosti, je z pragmatického hľadiska nevyhnutné redukovanie

absolútnej diverzity názorov na také množstvo reprezentantov, medzi ktorými je možné viesť produktívne vyjednávanie. Štruktúra stakeholderov by teda mala postupne vznikáť s tým, že medzi názorovo spríbuznenými vznikne vzťah dôvery a budú ochotné delegovať svoje očakávania a predstavy na lídrov, ktorí sa budú zúčastňovať priamych stretnutí. Z podstaty participatívneho procesu však prirodzene vyplýva, že je žiaduce o celom procese tvorby a realizácie verejnej politiky informovať širokú verejnosť a umožniť aj jej aktívne vyjadrenie svojich názorov.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

(Rovnaké ako v scenári 1 okrem posledného odseku.)

Pred spustením konzultačného procesu je nevyhnutné **odborne aj komunikačne** pripraviť obsah, ktorý bude prezentovaný verejnosti. Cieľom informačnej časti procesu je umožniť občanom, aby si dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže je kľúčové osloviť hlavne laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Tému, ktorú má riešiť verejná politika je potrebné štruktúrovať do troch oblastí: **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík), **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu) a **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje). Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Väčšinou je potrebný konzultant na vypracovanie komunikačnej stratégie v rámci konzultačného procesu.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať spoločne s diskusiou **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je konzultačný proces vopred dôsledne pripravený, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o verejnom probléme, ktorý rieši verejná politika a následne môže (neodôvodnene) odmietnuť navrhované zmeny.

V tomto scenári je žiaduce dopredu zmapovať to, v čom kľúčoví stakeholderi vidia problém (a jeho príčiny) v súvislosti s navrhovanou verejnou politikou. Takáto orientácia v názorovom spektre uľahčí a zefektívni prípravu diskusií formulovanie spoločného rozhodnutia. Takýto prieskum môže zrealizovať externý konzultant.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

(Rovnaké ako v scenári 2.)

Keďže v tomto scenári sa ráta s priamou komunikáciou medzi verejnou správou a občanmi/občianskymi skupinami, zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala obsahovať aj analýzu **záujmov** jednotlivých názorových skupín vo verejnosti, ako aj analýzu vlastných záujmov. Poznanie záujmov stakeholderov pred realizáciou

konzultačného procesu je základnou podmienkou pre navrhnutie dostatočnej prevencie možných konfliktov medzi účastníkmi diskusných aktivít.

Analýza konfliktu je rovnaká ako v ostatných štyroch scenároch. V konfliktnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby.

Zvyčajne je potrebný je konzultant na mapovanie a analýzu konfliktu.

Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

1 d Návrh dizajnu procesu

Návrh dizajnu procesu zapájania verejnosti do rozhodovania obsahuje rozhodnutia týkajúce sa využitia rôznych foriem informovania verejnosti, verejnej diskusie a vyjednávania o konkrétnej podobe verejnej politiky. Výsledný dizajn konzultačného procesu obsahuje časový plán aktivít (príklady aktivít sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky vyššie), s pomenovaným cieľom každej aktivity a obsahovou nadväznosťou medzi nimi. Súčasťou dizajnu procesu je aj rozhodnutie kto (aké oddelenie alebo poradný orgán) bude mať celkový prehľad o procese a kto spracovávať výstupy v z jednotlivých stretnutí, ktoré budú postupne viesť záverečným odporúčaniam týkajúcim sa verejnej politiky. Tieto podnety bude na záver potrebné spracovať do záverečnej správy pre formálnych decízorov a verejnosť.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Je dôležité aby súčasťou konzultačného procesu boli aj informačné aktivity v podobnom rozsahu ako v scenári 1 (informačná kampaň vo verejnoprávnych médiách a na Internete plus priame stretnutia ako sú brífingy, konferencie prípadne verejná prerokovania).

2. Priebeh participačných aktivít

V tomto kroku ide o realizovanie procesu, navrhnutého v predchádzajúcom kroku.

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky (Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Súčasťou informovania je aj zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu a zvolených aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou informovania je aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o

zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike, tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg

Pre zabezpečenie úspešnosti dialógu je dôležité aby zadávateľ vyzval kľúčových stakeholderov k dlhodobej aktívnej účasti, aby dialóg mohol byť postupne rozvíjaný a aby mohol dospieť k maximálne možnému priblíženiu sa porozumeniu vzájomných argumentov (deliberácia), identifikovaniu spoločných záujmov a hľadaniu prijateľného riešenia.

V tomto scenári dialóg nasleduje po informačnej kampani. Na vytvorenie kampane a dialógu je nevyhnutné použiť externých konzultantov a mediálnych expertov.

Informačná kampaň o predmetnej problematike môže v princípe prebiehať vo verejnoprávných médiách a na internete, avšak v odôvodnených prípadoch môže obsahovať aj niektoré formy priamych stretnutí (konzultácie, verejné prerokovania, konferencie, atď').

Dialogické aktivity môžu obdobne prebiehať vo verejnoprávných médiách a na internete, prípadne môžu byť doplnené priamymi stretnutiami.

Optimálny mix diskusných aktivít a informačných nástrojov zvyčajne navrhuje odborný konzultant v spolupráci so zadávateľom.

Hlavným zmyslom procesu participácie v tomto scenári je umožnenie dialógu medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch preferovania konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovanie takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. spracovanie Správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)

Ukončenie informačnej kampane a dialógu by malo priniesť aj sumarizáciu toho, čo verejnosť a strategickí stakeholderi vyjadrili v dialógu a, prirodzene, názorové vyjasnenia, ku ktorým sa v participačnom procese dospelo. Tento materiál by mal byť prezentovaný verejnosti rovnakými kanálmi, v akých prebiehala informačná kampaň. Napriek tomu, že verejnosť v tomto scenári nie je konečnou inštanciou rozhodnutia (ktoré bude nasledovať), nie je toto spätné informovanie samoučelné. Zvyšuje totiž pravdepodobnosť konštruktívneho prijatia novej verejnej politiky, keď bude uvedená do praxe a strategickí stakeholderi niekedy do veľkej miery dokážu uľahčiť, alebo naopak skomplikovať jej aplikáciu.

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky prijímané rovnako ako v rámci bežného postupu tvorby verejnej politiky, napr. pri celoštátnych politikách prechádza procesom medzirezortného pripomienkovania (MPK) v rámci,

ktoré môže verejnosť predkladať svoje pripomienky k predkladanému návrhu. V rámci rozhodovania však tí, ktorí o veci rozhodujú (decízori), môžu zvažovať aj argumenty a návrhy, ktoré zazneli v konzultačnom procese a nimi inšpirovaní môžu dospieť k mierne odlišnému rozhodnutiu ako v prípade, ak by konzultačný proces vôbec neprebehol. Okrem priamej účasti na diskusiách sa decízori môžu dozvedieť o názoroch verejnosti práve zo správy spracovanej z konzultačného procesu.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike.

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť prístupné v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene, môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

6.5 Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii

Tento scenár je vhodné použiť v situáciách, keď verejná správa, resp. inštitúcia zodpovedná za prípravu verejnej politiky nemá dostatočné kapacity, zdroje prípadne autoritu na realizáciu budúceho rozhodnutia. Týka sa situácií zväčša komplexných problémov spoločnosti, v ktorých štát musí spolupracovať s rôznorodými inštitúciami, samosprávou, MNO, občianskymi iniciatívami, miestnymi komunitami a aj neformálnymi lídrami. Napríklad tvorby stratégie integrácie Rómov, alebo prevencie kriminality mládeže, či stratégií týkajúcich sa recyklácie odpadov. V situácii ak štát/verejná správa nedisponuje dostatočnými zdrojmi a predpokladá využitie zdrojov (ľudských...) iných zainteresovaných aktérov je prirodzené ich zapojiť aj vo fáze rozhodovania o konečnej podobe danej politiky a samozrejme aj do predchádzajúcej širokej diskusie o možných alternatívach riešenia daného problému.

V tomto scenári sa počíta s aktívnou rolou zainteresovaných aktérov/ stakeholderov a aj verejnosti a hlavnou úlohou inštitúcie zodpovednej za prípravu verejnej politiky je riadenie vzájomného vyjednávania, hľadania dohody a koordinácie aktivít rôznorodých účastníkov.

Význam záväzku, ktorý na seba berie centrálny orgán, ktorý je za celý proces zodpovedný (napr. vláda, ministerstvo, samospráva) je v tomto scenári najväčší - nejde totiž iba o záväzok zrealizovať participačný proces otvorený verejnosti, ale **akceptovať to riešenie**, ktoré bude vybraté v náročnom procese vzájomných konzultácií a argumentácií všetkých stakeholderov, pracovných skupín, vyjednávacích tímov a ďalších a toto riešenie presadiť v definitívnom rozhodnutí o konkrétnej podobe novej verejnej politiky.

Úroveň participácie	Ciele	Popis aktivít	Tradičné nástroje
Plánovanie spoločného postupu/podielanie sa na realizácii rozhodnutia	<ul style="list-style-type: none"> • Zapojenie zainteresovaných aktérov do realizácie • Zapojenie expertov • Znižovanie konfliktu medzi rôznymi záujmami • Zlepšenie (implementácie) verejnej politiky • Budovanie kapacity pre implementáciu výstupov 	<ul style="list-style-type: none"> • Vytváranie podmienok pre dlhodobú spoluprácu medzi zainteresovanými skupinami pri realizácii verejnej politiky 	<ul style="list-style-type: none"> • Spoločné plánovanie so zdieľanou zodpovednosťou za realizáciu verejnej politiky

V tomto scenári postup vyzerá nasledujúco:

1. Príprava:
 - a. Identifikovanie zainteresovaných aktérov
 - b. Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia
 - c. Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami
 - d. Návrh dizajnu procesu
2. Priebeh participačných aktivít:
 - a. Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky
 - b. Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou
 - c. Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)
3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov
4. Informovanie (najmä zúčastnenej) verejnosti o použití výstupov z participatívneho procesu
5. Evaluácia procesu tvorby politiky

1. Príprava

V rámci prípravy na dosahovanie spoločnej dohody a účasti na realizácii verejnej politiky je potrebné sa pripraviť podobne ako v predchádzajúcich scenároch. Je potrebné získať informácie v troch oblastiach (a) identifikovanie zainteresovaných aktérov, vrátane kľúčových zainteresovaných, (b) identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť a argumentácií pre možné alternatívy riešenia, ktoré budú predmetom informovania verejnosti, (c) identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami. Na základe týchto informácií je napokon potrebné vytvoriť (d) dizajnu procesu dosahovania spoločnej dohody.

1.a Identifikovanie zainteresovaných aktérov

Podľa témy a úrovne jej predpokladaného riešenia budú stakeholderi buď prevažne zástupcovia inštitúcií alebo jednotlivci. Vo vzťahu k rozhodovaniu rozoznávame štyri základné kategórie stakeholderov t.j. zainteresovaných aktérov, ktorých je potrebné do procesu zapojiť, a to: 1) tí, ktorí sú formálne zodpovední za rozhodnutie, 2) tí, ktorí reálne vykonávajú dôležité aktivity aj keď nemajú formálnu zodpovednosť (zo zákona) v danej oblasti, 3) tí, ktorí budú rozhodnutím ovplyvnení, alebo majú nejaký záujem na rozhodnutí a 4) tí, ktorí nejakým spôsobom môžu budúce rozhodovanie a realizáciu ovplyvniť, prípadne ohroziť či znemožniť.¹¹¹ Z najviac

¹¹¹ Upravené z Potapchuk, W. (1988): Building Forums for the Cooperative Resolution of Disputes in Communities, National Civic Review, Volume 77, Issue 4, strany 342-349

aktívnych a kľúčových stakeholderov je dobré už na začiatku vytvoriť **plánovaciú skupinu**, ktorá inštitúcii zodpovednej za prípravu verejnej politiky pomôže pripraviť celý proces spoločného rozhodovania a realizovania verejnej politiky.

Dôležité je, aby účasť prijali zástupcovia inštitúcií a organizácií, ktoré disponujú zdrojmi a rozhodovacími kompetenciami v súvislosti s riešením problému. Rovnako dôležitými účastníkmi sú odborníci a praktici, ktorí majú skúsenosť s prístupmi, ktoré pomáhajú, ale aj ktoré boli vyskúšané a nepriniesli očakávaný výsledok. Zvyčajne opomenutou skupinou stakeholderov sú klienti služieb, o ktorých sa v proces rozhoduje, alebo občania, ktorí budú musieť svoje fungovanie prispôbiť novej verejnej politike. Vytvorenie procesu, ktorý efektívne zapojí všetky skupiny stakeholderov a je ešte stále realizovateľný je najväčšou výzvou pre inštitúciu zodpovednú za prípravu verejnej politiky.

Z podstaty participatívneho procesu vyplýva, že je žiaduce o celom procese tvorby a realizácie verejnej politiky informovať širokú verejnosť.

1.b Identifikovanie tém a problémov, ktoré má verejná politika riešiť ako aj argumentácií pre možné alternatívy riešenia

Pred spustením procesu spoločnej tvorby verejnej politiky je nutné **zmapovať to, v čom kľúčoví/strategickí stakeholderi vidia problém** (a jeho príčiny), ktorý má navrhovaná verejná politika riešiť. Súčasťou takéhoto mapovania je aj pomenovanie tém a oblastí, ktoré by v rámci tvorby verejnej politiky mali byť prediskutované a v ktorých je podľa stakeholderov potrebné nájsť spoločné porozumenie, prípadne až aktivity. Takéto mapovacie rozhovory môže realizovať externý konzultant a/alebo členovia plánovacej skupiny.

Rovnako je potrebná **odborná aj komunikačná** príprava informácií, ktoré budú prezentované verejnosti. Cieľom informovania verejnosti je umožniť, aby si občania dokázali vytvoriť osobný názor na problematiku, v ktorej sa chystajú zásadné rozhodnutia. Keďže ide v prvom rade o laickú verejnosť, je nevyhnutné, aby informovanie bolo úplné a zrozumiteľné. Z odborného hľadiska je potrebné, aby informovanie bolo štruktúrované do troch oblastí: **tematizácia** (napr. zdôvodnenie, prečo je energetika predmetom nových politík), **objasnenie problémov** (napr. vysvetľovanie, prečo je žiaduce posilniť výrobu elektrickej energie z jadra, keďže v najbližších 50 rokoch musíme rátať so stále rastúcimi požiadavkami na elektrickú energiu) a **argumentácia** (napr. že výrobou elektriny z jadra sa šetria neobnoviteľné zdroje). Z komunikačného hľadiska je zase potrebné pripraviť také textové a obrazové materiály, ktoré sú zrozumiteľné každému – je potrebné ich zrozumiteľnosť otestovať na vzorke recipientov s najnižším vzdelaním, ako aj na seniorskej vzorke.

Informovanie by malo v ideálnom prípade prebiehať **vo viacerých etapách**, ktoré umožnia občanom porozumieť všeobecným kontextom problému, špecifickým otázkam aj výhodám jednotlivých alternatívnych riešení. Pokiaľ nie je informačná kampaň vopred komplexne pripravená, je veľké riziko, že verejnosť nesprávne spracuje informácie o problémoch a následne tendenčne vyhodnotí potrebu zmeny.

1.c Identifikovanie záujmov zainteresovaných a možných konfliktov medzi týmito záujmami

Úvodné neformálne rozhovory s kľúčovými zainteresovanými slúžia na overovanie si toho, aké sú záujmy zainteresovaných v súvislosti s riešeným problémom, zisťovanie toho, či existujú v diskutovaných témach vážne rozdiely, ktoré môžu vyústiť do konfliktov a aká je ochota zainteresovaných investovať do spoločnej tvorby verejnej politiky.

Zodpovedná príprava verejnej inštitúcie by mala okrem zmapovania stakeholderov obsahovať aj analýzu ich (ako aj vlastných) záujmov, prípadne analýzu záujmov relevantných názorových skupín odbornej i laickej verejnosti. Takéto mapovanie slúži na odhad reakcií zainteresovaných a verejnosti počas rozhodovania, ale najmä na zostavenie legítimnej **koordinačnej skupiny** (alebo riadiaceho výboru), ktorej úlohou počas celého procesu bude odsúhlasovanie aktivít v rámci procesu, dosahovanie dohody o obsahu výslednej verejnej politiky a navrhovanie (obsahových) riešení konfliktov medzi záujmami konkrétnych zainteresovaných.

V úvode procesu plní externý konzultant najmä rolu procesového konzultanta. V ďalších fázach sa nosnou úlohou stáva facilitovanie koordinačnej skupiny. Priebežne však pokračuje aj dizajnovanie a konzultovanie procesu.

V konfliktnej situácii, keď dve alebo viaceré strany artikulujú nezhodu, je evidentné, že majú protichodné záujmy. Je dôležité uvedomiť si, že tieto záujmy nemusia byť všetkým, o čo ide jednotlivým stranám. Kvalitná reflexia potrieb zväčša odhalí, že konfliktné strany majú aj niektoré spoločné záujmy, avšak kvôli konfliktu sú vytlačené zo zorného uhla. Aj keď sa rozchádzajú v názore na využitie jadra pri výrobe elektriny, môžu sa zhodovať v potrebe zvyšovania jej výroby. Tieto spoločné záujmy je potrebné včas identifikovať a na nich možno stavať záujem o hľadanie alternatívnych riešení a ochotu vyjednávať. Navyše, každá zo zúčastnených strán môže mať ďalšie záujmy, ktoré síce nie sú v zhode, ale nie sú ani v priamom konflikte (napr. otázka importu elektrickej energie zo zahraničia, otázka dotácie pri kúpe elektromobilov, a pod.) a pre riešenie predmetnej témy nie sú priamo relevantné. Pokiaľ si však neuvedomíme ich podružnosť, sme vystavení riziku, že zaberú príliš veľkú pozornosť a budú prekážkou riešenia centrálného problému.

1.d Návrh dizajnu procesu

Dizajn procesu vo väčšine prípadov navrhuje externý konzultant (procesový expert), ktorý na základe predchádzajúcich informácií navrhne najvhodnejšiu kombináciu aktivít zainteresovaných aktérov a verejnosti ktoré budú smerovať k rozhodnutiu o verejnej politike ako aj jej realizácii. Dizajn procesu najčastejšie kombinuje prácu: koordinačnej skupiny, pracovných skupín, konferencií a informovania širokej verejnosti.

Pri rozhodnutí o podobe procesu konzultant zvažuje najmä:

- množstvo a rôznorodosť záujmov zainteresovaných subjektov,

- urgentnosť rozhodnutia a to, či zainteresovaní aktéri hovoria o potrebe dohody medzi nimi,
- existujúce alebo potenciálne konflikty medzi zainteresovanými a vi verejnosti,
- v minulosti využité mechanizmy pre rozhodnutie v takejto situácii (a ich úspešnosť)
- a zdroje (najmä finančné a ľudské) na realizáciu procesu.

Podľa kombinácie týchto faktorov konzultant odporučí niektorý z možných dizajnov procesu (viď nižšie).

Na základe štúdie desiatok príkladov efektívnych procesov Susan Carpenterová¹¹² pomenovala tri základné modely tvorby verejnej politiky za účasti zainteresovaných aktérov:

- a) Model koordinačnej skupiny,
- b) Konferenčný model,
- c) Model vyjednávajúcich tímov.

Modely sú zjednodušeným popisom možností kombinácie rôznych typov stretnutí, a pri dizajne procesu na konkrétnu situáciu ich možno veľmi efektívne kombinovať.

Model koordinačnej skupiny

Základný proces kombinuje prácu koordinačnej skupiny a špecifických pracovných skupín (Schéma 1). Najviac práce a zodpovednosti pri tvorbe verejnej politiky spočíva na koordinačnej skupine, ktorá je zložená z najaktívnejších kľúčových zainteresovaných a má zvyčajne 10 až 30 členov. Dôležité je, aby všetky záujmové skupiny, ktorých sa riešený problém dotýka, našli v koordinačnej skupine človeka, ktorému dôverujú, a ktorý v ich očiach zastupuje ich záujmy. Koordinačná skupina postupne prechádza jednotlivými krokmi od analýzy súčasnej situácie, zvyčajne cez pomenovanie strategických oblastí až po návrh konkrétnych aktivít a intervencií (konkrétny proces veľmi závisí o obsahu verejnej politiky, preto ho tu nie je možné podrobne popísať). V niektorých fázach diskusie si koordinačná skupina vytvára špecifické pracovné skupiny, ktoré jej pripravujú podklady pre analýzu špecifických aspektov problému alebo navrhnú možné alternatívy riešenia. Týmto spôsobom rieši nielen vnútri koordinačnej skupiny chýbajúcu expertízu, ale súčasne rozširuje okruh odborníkov a zainteresovaných, ktorí sú aktívne zapojení do tvorby verejnej politiky. Okrem toho koordinačná skupina zvyčajne rozhoduje o ďalšom postupe vrátane spôsobov komunikácie s rôznymi inštitúciami, záujmovými skupinami či verejnosťou.

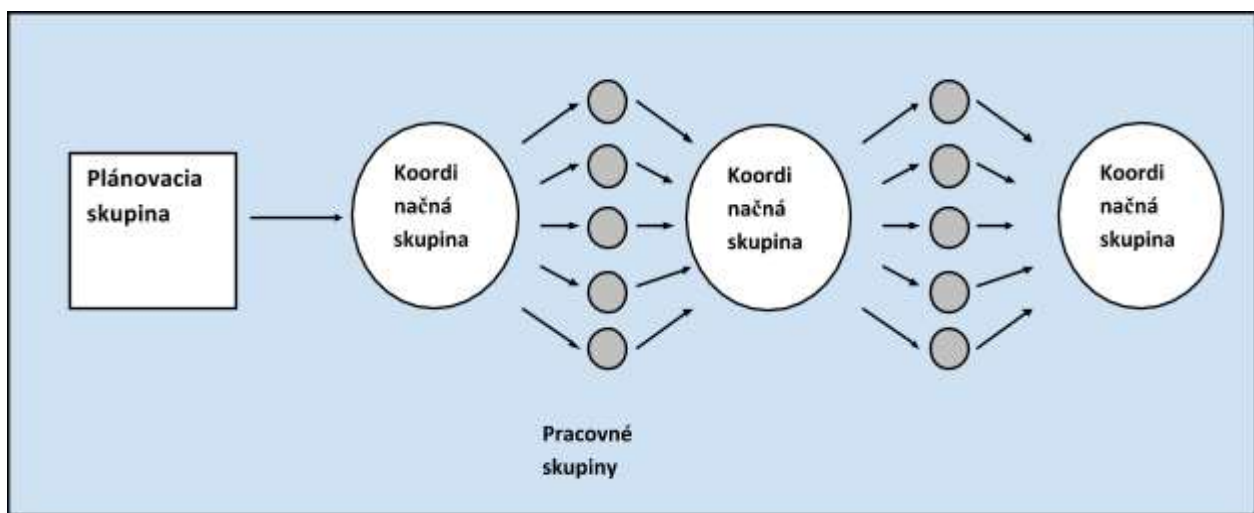
Pracovné skupiny môžu slúžiť v analytickej fáze procesu na zozbieranie a analyzovanie informácií ku konkrétnym témam a podľa týchto tém môžu byť aj organizované, napr. pracovná skupina ku sociálnym službám pre ľudí na dôchodku, pracovná skupina ku službám pre zamestnané matky detí do 3 rokov, pracovná skupina

¹¹² In: V. Herrman, M.H. ed. (1994), *Resolving Conflicts: Strategies for Local Government*, The International City/County Management Association, Washington, D.C., strany 137-147

ku službám pre dlhodobo nezamestnaných ľudí. Čiastkové výsledky potom pracovné skupiny prezentujú koordinačnej skupine často doplnené o návrh nových otázok, na ktoré narazili pri analýze dát. Po ukončení konkrétnej fázy procesu je potom na koordinačnej skupine či na pokračovanie využijú tie isté pracovné skupiny, alebo vytvoria nové, napríklad na základe nového tematického či geografického členenia. Vytváranie pracovných skupín umožňuje dopĺňanie odborností potrebných či už pri návrhu alternatívnych riešení alebo na porozumenie špecifickým aspektov problému, a súčasne nevyžaduje od úzko zameraných odborníkov či výrazne vyťažených ľudí, aby sa zúčastňovali na celom procese.

Niekedy popri tematických skupinách vytvárame aj pracovné skupiny, ktoré fungujú počas celého procesu a majú stabilnú úlohu ako napr. komunikáciu s verejnosťou, alebo prepájanie priorít so strategickými dokumentmi na vyššej úrovni (napr. na európskej úrovni).

Schéma č.1: Model koordinačnej skupiny:



Konferenčný model

Druhou možnosťou ako organizovať proces je kombinácia spoločných konferencií a pracovných skupín (pozri Schéma 2). Tento model je vhodný ak je počet zainteresovaných, ktorých je potrebné zapojiť do riešenia problému, veľký (niekde medzi 50 až 200 ľudí) a súčasne je na realizáciu procesu relatívne krátky čas. V takom prípade je možné sa pri príprave programu konferencie inšpirovať niektorou z metód pre veľké skupiny ako sú napr. open space či world café. Proces realizovaný prostredníctvom konferencií býva zvyčajne kratší, avšak o to intenzívnejší z hľadiska prípravy a množstva úloh, ktoré je nutné zrealizovať počas pár hodín konferencie. Proces potom pokračuje počas niekoľkých týždňov medzi konferenciami prácou v pracovných skupinách, za ktoré sú najčastejšie zodpovední konkrétni stakeholderi.

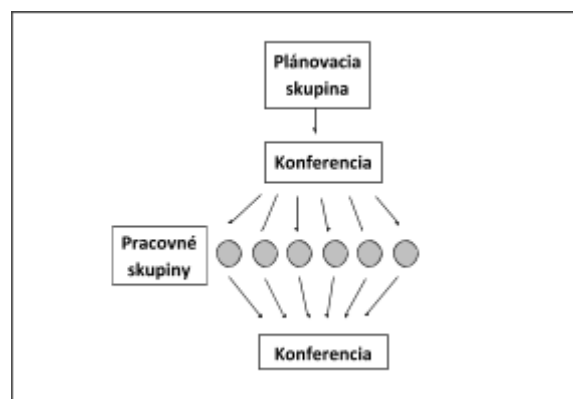
V tomto modeli plánovacia skupina po všetkých prípravných krokoch zvolá veľkú spoločnú konferenciu, ktorá môže trvať jeden až dva dni a počas ktorej skupina zainteresovaných prijme návrh postupu spoločného plánovania a zrealizuje prvú fázu

procesu. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, konkrétny postup krokov počas konferencie závisí od problému a typu procesu. Avšak na rozdiel od modelu koordinačnej skupiny, je v prípade konferenčného modelu vhodné hneď na prvej konferencii vytvoriť zo stakeholderov pracovné skupiny. To umožní rozdelenie skupiny príliš veľkej na jednu spoločnú diskusiu, do menších pracovných skupín podľa priorít účastníkov. Zloženie pracovných skupín je zvyčajne dané samovýberom účastníkov. Iniciátor procesu (alebo plánovacia skupina) môže pracovným skupinám ponúknuť koordinátorov, ktorí zabezpečia logistiku a zápisy zo stretnutí. Členovia pracovných skupín sa potom môžu plne sústrediť na obsahovú náplň ich pracovnej skupiny. Pracovné skupiny by mali mať priestor prvýkrát sa zísť a dohodnúť si ďalší postup ešte v rámci programu konferencie.

Po dohodnutom čase práce pracovných skupín (rádovo po 2 až 6 mesiacoch) nasleduje druhá spoločná konferencia, na ktorej sa prezentujú predbežné výsledky práce pracovných skupín, koordinuje sa spoločný postup v prekrývajúcich sa témach, diskutuje sa o ďalšom postupe, prípadne sa rušia alebo dopĺňajú pracovné skupiny podľa výsledkov diskusie. Fázy konferencie a následných pracovných skupín sa dva- až štyrikrát opakujú po dosiahnutí spoločného výsledku. Po ukončení plánovania sa konferencie môžu opakovať v ročných intervaloch s cieľom sledovať implementáciu spoločného plánu.

Typ riešenej témy ovplyvní, či zvolané konferencie sú otvorené pre každého záujemcu, alebo sa ich môžu zúčastniť iba pozvaní zainteresovaní. V každom prípade platí, že aj širšia skupina zainteresovaných by mala byť priebežne informovaná o procese a mala by mať vytvorené „miesta vstupu“ do procesu. Môže to byť realizované aj tak, že aspoň niektorá z konferencií bude otvorená všetkým záujemcom.

Schéma č.2: Konferenčný model:



Model vyjednávajúcich tímov

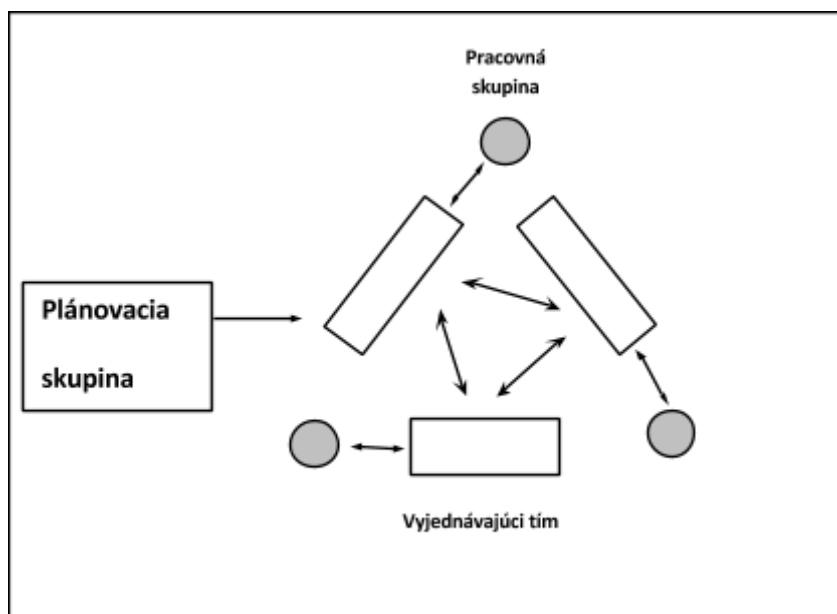
Posledným modelom procesu, ktorý je možné využiť pre spoločnú tvorbu verejnej politiky je model vyjednávajúcich tímov (pozri Schéma 3). Je vhodný pre témy, v ktorých sa prirodzene formujú záujmové skupiny/ tímy, a v prípadoch keď sú tieto tímy ochotné o svojich požiadavkách vyjednávať. Každý tím si najprv samostatne pomenuje

vlastné ciele a záujmy, a následne počas spoločných stretnutí funguje ako jedna strana vyjednávania. Model najlepšie funguje v prípadoch keď je počet tímov malý, tri až päť je primeraný počet, a keď má každý tím dobre definované a vzájomne kombinovateľné záujmy.

Jednotlivé tímy potrebujú pred spoločnými stretnutiami čas na tímové diskusie a dohody o ďalšom postupe a na stretnutia s ľuďmi prípadne organizáciami, ktoré vo vyjednávaní zastupujú. Tím potrebuje zreferovať priebeh doterajších krokov, dosiahnuté čiastkové dohody a získať oprávnenie pre ďalšie kroky. Vyjednávajúce tímy si môžu vytvárať pracovné skupiny, ktoré tímu pripravujú podklady pre vyjednávanie a to buď zozbieraním potrebných informácií pre argumentovanie za svoje požiadavky, alebo vypracovaním alternatívnych ponúk. Pracovné skupiny umožňujú zapájanie ďalších ľudí a odborníkov do procesu.

Typickým príkladom využitia tohto modelu je vyjednávanie tripartity (odborov, zamestnávateľova a štátu).

Schéma č.3: Model vyjednávajúcich tímov:



2. Priebeh participačných aktivít

2.a Informačná kampaň: šírenie informácií o procese tvorby a obsahu verejnej politiky

Informovanie prostredníctvom verejnoprávnych médií, web stránka, tlačové konferencie - zverejnenie informácií o zvolenom dizajne procesu, jeho časovom priebehu, informovanie o aktivitách, ktoré sú prístupné verejnosti. Súčasťou tohto informovania by malo byť aj sprístupnenie všetkej dostupnej dokumentácie o

zamýšľanej/pripravovanej verejnej politike, tak, aby bola ľahko dostupná každému občanovi - teda nie iba na vyhradených miestach, v určenom krátkom čase a pod.

2.b Dialóg so zainteresovanými aktérmi a verejnosťou

Bez ohľadu na konkrétny dizajn procesu je potrebné aby sa v úvode kľúčoví stakeholderi (napr. v rámci koordinačnej skupiny) dohodli na zameraní procesu a spoločných pravidlách fungovania. Základným rámcom diskusie je pritom *predbežná* formulácia zámeru procesu, ktorú zadefinoval zadávateľ, alebo plánovacia skupina. Na prvom spoločnom stretnutí je zvyčajne potrebné prediskutovať a dohodnúť ciele a výstupy procesu a odsúhlasiť návrh procesu pripravený externým konzultantom.

Úvodná dohoda by mala obsahovať:

- *cieľ procesu a forma výstupu,*
- *ohraničenie oblasti ktorej sa plánovanie bude týkať (vymedzenie tematickej oblasti, ktorá je hlavným rámcom plánovania s prípadnými súvisiacimi témami, prípadne geografické vymedzenie záujmu plánovania),*
- *základné rámce participatívneho procesu (predpokladaná dĺžka trvania, základný dizajn procesu, zapojené inštitúcie, atď.),*
- *povinnosti a záväzky stakeholderov, vrátane mandátu účastníka procesu v prípade, že zastupuje inštitúciu (medzi záväzky môže patriť zdieľanie všetkých relevantných informácií súvisiacich s témou plánovania),*
- *preferované postupy rozhodovania, (napr. snaha vo všetkých dôležitých oblastiach dosiahnuť dohodu konsentom, v krajnom prípade prijatie rozhodnutia absolútnou väčšinou),*
- *„ošetrenie“ rozdielov v moci medzi jednotlivými stakeholdermi (dohodou môže byť, že každý stály člen koordinačnej skupiny má rovnaké slovo/ moc v diskusii i pri prijímaní rozhodnutí koordinačnou skupinou),*
- *spôsob riešenia prípadných názorových či hodnotových rozdielov medzi zainteresovanými,*
- *postupy informovania zainteresovaných a zverejňovania /medializácie priebežných a celkových výstupov procesu.*

Pre zabezpečenie úspešnosti procesu je dôležité aby sa kľúčoví stakeholderi zaviazali k dlhodobej aktívnej účasti, a to sú zvyčajne ochotní urobiť iba vtedy, ak naformulovaný cieľ zodpovedá ich prioritám a vyznieva primerane ambiciózne vo vzťahu k investovanému času a financiám.

Hlavným zmyslom procesu participácie je umožnenie dialógu medzi zainteresovanými o ich pohľadoch na možné alternatívy riešenia zvoleného problému a dôvodoch preferovania konkrétneho prístupu. Vytvorenie priestoru na formulovania takýchto argumentov a pre ich vypočutie zvyčajne zabezpečuje facilitátor.

2.c Spracovanie výstupov participatívneho procesu (napr. správy o tom, čo k danej problematike hovoria občania)

Už počas realizovania participatívnych aktivít je potrebné priebežné informovať verejnosť o ich výstupoch. Najčastejším priebežným výstupom sú zápisy zo stretnutí - bývajú zverejnené a konečným výstupom je spracovaná správa zo stretnutí, sumarizujúca prezentované záujmy zainteresovaných, preferované alternatívy riešenia, ich zdôvodnenie a výslednú dohodu (ak k nej došlo).

3. Rozhodnutie o výslednej podobe verejnej politiky (rozhodnutie o zahrnutí výsledkov do tvorby politiky) a formulovanie záväzkov

V tomto scenári je dôležité formálne potvrdenie dohody zainteresovaných - procedúrou, ktorá je primeraná pre prijatie verejnej politiky - napr. uznesenie vlády, hlasovanie parlamentu o návrhu zákona. Formálne procedúry ako napr. medzirezortné pripomienkovanie, alebo pripomienky v parlamente, však ešte môžu výslednú podobu verejnej politiky pozmeniť.

4. Informovanie verejnosti o výslednej politike

Súčasťou dizajnu procesu by malo byť aj informovanie stakeholderov a verejnosti o výslednej podobe schválenej verejnej politiky a jej plánovanej realizácii. Na to je možné použiť rovnaké komunikačné prostriedky ako v predchádzajúcich krokoch procesu. Je efektívne odpovedať aj na bežné pripomienky verejnosti a zdôvodniť či a ako boli zapracované, prípadne prečo neboli zohľadnené. Toto informovanie verejnosti by nemalo byť iba jednorazovým aktom a malo by byť sprístupnené v rôznych zdrojoch (verejnoprávne médiá, tlačové konferencie, internet).

5. Evaluácia procesu tvorby politiky

(Rovnaké vo všetkých štyroch scenároch.)

Reflexia celého procesu tvorby verejnej politiky a informačnej kampane o nej má v prvom rade slúžiť pre učenie stakeholderov, a preto by mala byť evaluačná správa dostupná a prezentovaná na všetkých úrovniach inštitúcií, ktoré sa na procese zúčastnili (minimálne na intranete). Prirodzene, môže byť využitá aj pre komunikáciu s vonkajším prostredím, pre skvalitnenie komunikácie s verejnosťou. V budúcnosti tiež môže poslúžiť ako argumentačný nástroj pre alokáciu finančných, personálnych a inštitucionálnych zdrojov na pokrytie nákladov nevyhnutných pre participačné procesy.

Evaluáciu procesu je potrebné zadať externému expertovi, ktorý sa nezúčastňoval na tvorbe dizajnu a realizácii informačnej kampane. V prípade nižšieho rozpočtu je možné využiť študentov sociálnych a humanitných vied, ktorí v rámci bakalárskej alebo diplomovej práce môžu vyhodnotiť participačný proces.

6.6 Ilustrácia – ako boli použité scenáre 1-4 v troch Dialógoch o verejných politikách na Slovensku (2012-2013)

Použitie jednotlivých scenárov 1-4 možno ilustrovať na ich využití resp. nevyužití v tých pilotných participatívnych procesoch, ktoré boli analyzované v evaluačnej časti tejto správy. Detaily o jednotlivých procesoch sú uvedené v príslušných kapitolách vyššie.

Rámček 3: Stupne participácie verejnosti v Dialógoch o verejných politikách realizovaných na Slovensku v rokoch 2012-2013.

PARTICIPATÍVNY PROCES	STUPNE PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI			
	Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky	Verejnosť sa zúčastňuje na diskusiách o alternatívach verejnej politiky	Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike	Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii
Dialóg o Zákone o ochrane prírody	nie	áno	nie	nie
Dialóg o Zákone o sociálnych službách	nie	áno	častočne	nie
Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv	nie	áno	áno	nie

V rokoch 2012-2013 sa v rámci *Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike* zrealizovali tri Dialógy o verejných politikách, ktoré boli uskutočnené prostredníctvom participatívnych metód: (1) Dialóg o Zákone o ochrane prírody (MŽP SR); (2) Dialóg o Zákone o sociálnych službách (MPSVR SR); (3) Dialóg o Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv (MZVaEZ SR). Ani v jednom z týchto prípadov nemožno hovoriť o konzistentnom držaní sa jednej z úrovní participácie popisovaných v tomto manuáli. Rezorty pri realizácii procesov použili len vybrané prvky z jednotlivých úrovní. Ich zásadným nedostatkom však bolo, že neposkytli všetky súvisiace informácie ani zúčastneným zainteresovaným aktérom, ani verejnosti.

V dialógu o **Zákone o ochrane prírody** participácia verejnosti prebehla predovšetkým v rovine účasti na diskusiách o alternatívach verejnej politiky. Diskusia prebiehala najprv prostredníctvom rokovaní relatívne homogénnych skupín rôznych stakeholderov s vedením rezortu. Proces sa širšej verejnosti otvoril prostredníctvom verejného prerokovania, na ktorom bola pripomienkovaná pracovná verzia návrhu novely zákona a dvoch diskusií na filmovom festivalu Envirofilm. Rezort o priebehu procesu informoval laickú verejnosť až ex post, prostredníctvom dvoch tlačových správ na stránke rezortu. Prvá bola uverejnená po uskutočnení verejného prerokovania, a druhá po odsúhlasení novely zákona Vládou SR. Jedna z diskusií na Envirofilme bola naživo vysielaná v Slovenskom rozhlase. Druhý stupeň participácie teda prebehol bez prvého stupňa – bez toho, že by bola laická verejnosť bola v dostatočnej miere informovaná o príprave novely zákona. V tomto procese **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politik: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivity**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči

všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu; (4) po vstupe širšej verejnosti do procesu (verejné prerokovanie a diskusie) nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.

V dialógu o **Zákone o sociálnych službách** participácia verejnosti prebehla v rovine účasti na diskusii o alternatívach verejnej politiky a verejnosť sa čiastočne podieľala aj na rozhodovaní o verejnej politike. Príprava novely zákona prebiehala prostredníctvom stretnutí pracovnej skupiny, ktorá bola zložená zo širokého spektra stakeholderov z radov verejných a neverejných poskytovateľov, ako aj gestorov a prijímateľov sociálnych služieb. Táto skupina riešila koncepčné otázky ako kompetencie, financovanie sociálnych služieb, a preplácanie výkonov zdravotnej starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb. Menšie tematické pracovné podskupiny zložené z rôznych ďalších aktérov sa zaoberali detailmi sociálnych služieb pre partikulárne cieľové skupiny, pričom riešili aj konkrétne paragrafové znenie zákona. Tento proces čiastočne presiahol aj na tretí stupeň participácie verejnosti v tom zmysle, že hoci o koncepčných otázkach rozhodoval v konečnom dôsledku rezort, o partikulárnych detailoch zákonnej úpravy vybraných sociálnych služieb rozhodovali aj tematické pracovné podskupiny. Zásadným nedostatkom procesu však bola absencia spätnej väzby a nedostatočná miera informovanosti veľkej pracovnej skupiny o práci v podskupinách, čo je predpokladom modelu koordinačnej skupiny. Z tohto procesu bol navyše úplne vynechaný stupeň informovania laickej verejnosti. V tomto procese teda **neboli** zabezpečené nasledovné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík: (1) **zabezpečenie zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť; (2) **predpoklad objektivitu**, t.j. poskytnutia všetkých dostupných informácií zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým); (3) **predpoklad zodpovednosti verejnej správy**, teda otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu. (4) V záverečnej etape procesu tiež nebol naplnený predpoklad **dostatočného času na participatívny proces**, t.j. včasnosti a dostatočnej dĺžky trvania tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg – veľkej pracovnej skupine totiž nebol poskytnúť dostatočný čas na pripomienkovanie paragrafového znenia novely.

V Dialógu o **Celoštátnej stratégii ochrany a podpory ľudských práv** participácia verejnosti prebehla aj na úrovni podieľania sa na rozhodovaní o verejnej politike. Tento dialóg sa priblížil modelu koordinačnej skupiny, i keď spätná väzba tu prebiehala obmedzene a pod časovým tlakom. V príprave procesu a dokumentu mala mať hlavné slovo Koordinačná skupina zložená zo zástupcov rezortov aj verejnosti, zastúpených v Rade vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Prípravou samotného dokumentu bol poverený Redakčný tím, zložený z piatich platených expertov z radov MNO aj akademickej obce. Manažovanie procesu mal na starosti Riadiaci výbor, zložený zo zástupcov rezortu zahraničia, Koordinačnej skupiny aj Redakčného tímu. Dokument mohla laická verejnosť pripomienkovať prostredníctvom piatich workshopov, ktoré sa uskutočnili v Bratislave, Banskej Bystrici aj Košiciach. Časť verejnosti z radov kresťanských MNO sa do pripomienkovania dokumentu zapojila aj prostredníctvom internetu a sociálnych sietí. V týchto fázach došlo k polarizácii verejnosti ohľadom dvoch z viacerých tematických okruhov, ktorých sa dokument týkal: práv LGBTI ľudí a práva na život od počatia. Aj v dôsledku polarizácie a reakcií časti verejnosti sa Rada vlády pre ľudské práva a MZVaEZ rozhodli pokračovať vo verejnej diskusii o tomto dokumente. Napriek tomu, že tento proces sa v najväčšej miere otvoril participácii širokej verejnosti, ani v tomto prípade **nebol naplnený predpoklad zabezpečenia dostatočného času** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg. Hoci MZVaEZ **zverejnilo** všetky najdôležitejšie **informácie** o štruktúre a orgánoch procesu, vrátane zápisníc zo stretnutí koordinačnej skupiny a workshopov, o samotnej podstate dokumentu sa širšia verejná diskusia v médiách začala až ex-post, a to až v dôsledku kritической reakcie časti verejnosti z radov kresťanských MNO na stratégiu. **Neprebehlo ani mapovanie stakeholderov, ich záujmov a konfliktných tém.**

7. HODNOTOVÉ ZARÁMCOVANIE - PARTICIPÁCIA V DELIBERATÍVNEJ („ZDÔVODŇUJÚCEJ“) DEMOKRACII

7.1. Participácia a občianstvo

V najvšeobecnejšom zmysle je občianstvo o skupinovom členstve. A veľká časť diskusie o občianstve je práve o povahe tohto skupinového členstva. V zmysle uvažovania Delantyho (2000) občianstvo ako členstvo v politickej komunite môže stáť na (1) právach (ako to zdôrazňuje liberálna tradícia), (2) povinnostiach a zodpovednostiach (zdôrazňovaných najmä konzervatívnou tradíciou), (3) **participácii** (zdôrazňovanej najmä republikánskou a komunitariánskou tradíciou) a napokon (4) na identite (ktorá je kľúčovou pre národnostne orientované koncepcie občianstva). Participácia teda zďaleka nie je centrálnym či kľúčovým pojmom akejkolvek liberálnej teórie spoločnosti, ktorá sa aplikuje v našich podmienkach, ale je skôr príznačná pre severoamerický model demokracie s jeho republikánskou a komunitariánskou tradíciou.

Napätie medzi liberálnou a republikánsko-komunitárnou koncepciou demokracie však produktívne rieši koncepcia **deliberatívnej demokracie**, ktorá stavia na oboch týchto tradíciách a usiluje sa o primeranú rovnováhu medzi liberálnym dôrazom na individuálne práva a republikánskym dôrazom na politickú komunitu (O'Flynn, 2002, str. 88). Deliberatívna demokracia je preto optimálnym modelom pre aplikovanie princípu participácie v politickej praxi v našich podmienkach. Deliberatívny model demokracie (1) je prevenciou mechanického a redukcionistického uplatňovania participácie, (2) dáva participáciu do zmysluplnej súvzťažnosti v komplexnom systéme politického rozhodovania a (3) umožňuje operacionalizovať metódy, aktivity a scenáre uplatňovania participatívneho a prakticky ju používať.

7.2. Genéza deliberatívneho

Deliberatívnu demokraciu¹¹³ možno definovať ako formu vlády, v ktorej slobodní a rovní občania a ich reprezentanti zdôvodňujú rozhodnutia (**zásada uvádzania dôvodov**) v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (**zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným**), s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (**zásada záväznosti procesu**), ale otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (**zásada dynamiky procesu**) (Gutmannová a Thompson, 2004, str. 3-6). Koncepcia deliberatívnej demokracie spočíva podľa Iana O'Flynna (O'Flynn, 2002) na štyroch normatívnych princípoch: **reciprocite** (ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevyklučujú), **publicite** (nič nemôže byť tajné), **zodpovednosti** (politici si nemôžu vládnuť len tak ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili) a **inklúzii** (záujmy všetkých členov „obce“ musia byť zahrnuté v deliberácii).

¹¹³ Zárodok deliberatívneho prístupu k demokracii možno vystopovať už v starovekom Grécku, neskôr v osvietenstve a v konkrétnej podobe potom u Johna Stuarta Milla, či Johna Deweyho (ktorý chcel obhajovať jednotlivcov proti tyranii majority). Do roku 1990 však bol tento termín používaný iba zriedkavo. Pojem vedecky etabloval Joseph Bassette (1980) a život mu dali Bernard Manin (1987) a Joshua Cohen (1989). Za všeobecné rozšírenie však koncept deliberatívnej demokracie vďačí Johnovi Rawlsovi (1993) a Jürgenovi Habermasovi (1996), ktorí sa s ním, každý po svojom, stotožnili a identifikovali sa ako deliberatívni demokrati.

Z uvedeného vyplýva, že základné kategórie nevyhnutných princípov deliberatívnej demokracie sú:

1. zdôvodňujúca reciprocita¹¹⁴
2. otvorenosť, prístupnosť, inklúzia a publicita
3. záväznosť a zodpovednosť
4. dynamika nielen v procese, ale najmä ako mentálne nastavenie voči ďalším výzvam.

7.3. Čo to znamená v praxi?

Pre udržateľnosť demokracie je žiaduce riadiť sa nasledujúcimi štyrmi zásadami:

Ad 1: zdôvodňujúca reciprocita - pri rozhodovaní o verejných veciach je žiaduce, aby tí, ktorí majú moc na politické rozhodnutia, tieto proaktívne zdôvodňovali verejnosti, vysvetľovali svoje východiská, mechanizmy pôsobenia zmeny a sledované ciele. Keďže hodnoty a záujmy rôznych častí politickej reprezentácie, rovnako ako záujmy rôznych častí populácie, sú neraz protichodné, nie je cieľom deliberatívnej praxe dosiahnuť konsenzus (zhodu) na úrovni hodnôt, ale porozumenie tejto rôznorodosti východiskových princípov a hľadanie recipročne prijateľných praktických aktivít (politik), ktoré vystihujú spoločné záujmy aktérov vo verejnom priestore (napr. podpora zdravia, rešpektovanie ľudských práv, vymožitelnosť práva).

Ad 2: Otvorenosť - znamená, že každému občanovi je umožnené participovať v deliberačných procesoch, prístup k participácii nie je obmedzený nejakými systémovými bariérami, organizátor deliberatívneho procesu aktívne zabezpečuje, aby všetky záujmové zoskupenia boli pozvané/**zahrnuté** a celý proces je **prístupný** verejnosti a médiám.

Ad 3: Záväznosť a zodpovednosť - participácia občanov a deliberatívnych procesoch nesmie byť zneužitá na manipuláciu a predstieranie „dobrej vôle“ zo strany rozhodovačov. Obsahy komunikované nositeľmi politickej moci (**zdôvodňovanie**) - napriek tomu, že sa nejedná o proces „v zmysle zákona“ - musia byť záväzné a nasledované zodpovedným správaním v zmysle zdôvodnenia.

Ad 4: Dynamika procesu deliberatívnej demokracie - znamená, že popri záväznosti a zodpovednosti všetky strany (nositelia politickej moci aj verejnosť) si uvedomujú potrebu dynamického chápania pri správe vecí verejných a **nestavajú sa ďalším potenciálnym zmenám apriori ako k porušeniu doterajších dohôd**, ale ako z výzve skvalitňovania verejných politik.

¹¹⁴ Čo sa týka slovenského prekladu pojmu deliberatívna demokracia uprednostňujeme jednoznačne podobu **zdôvodňujúca demokracia**, a to z viacerých dôvodov: (1) Definícia deliberatívnej demokracie (Gutmannová a Thompson, 2004) hovorí o zdôvodňovaní rozhodnutia ako jednej conditio sine qua non (zásada uvádzania dôvodov), (2) hlavným cieľom deliberatívnej demokracie je poskytnúť najprijateľnejšiu koncepciu pre racionálne riešenie morálnych rozporov v politike (Dryzek, 2002), (3) požiadavkou na deliberáciu je otvoriť svoje morálne argumentácie druhým, nie iba vnútorne „zvažovať“ a (4) žiaduci výsledok deliberácie je vtedy, participanti (občania) súhlasia s postupom aktivít, ale z rôznych dôvodov (Dryzek, 2002).

ERRATA K ZÁVEREČNEJ SPRÁVE VÝSKUMU „ANALÝZA/A ALEBO EVALUÁCIA ŠTYROCH DIALÓGOV O VEREJNÝCH POLITIKÁCH“

Reakcia na pripomienky Ministerstva životného prostredia SR

Na základe pripomienok Ministerstva životného prostredia, formulovaných v prílohe listu č.: 4158/2014 – 4.1 z 29. 1. 2014, dopĺňujeme do správy nasledovné podkapitoly, respektíve preformulovávame jej časti nasledovne:

1. Do správy sa dopĺňa kapitola 2 s názvom „Hodnotové a teoretické východiská participácie verejnosti na tvorbe verejných politík“, ktorou sa ruší kapitola 7 „Hodnotové zarámčovanie - Participácia v deliberatívnej („zdôvodňujúcej“) demokracii“. Text Kapitoly 2 je v Prílohe.
2. Časť 3 „Výsledky evaluačného výskumu“ sa mení na časť 4 „Výsledky evaluačného výskumu“. Do tejto časti sa dopĺňa podkapitola B. „Analýza dát“ v nasledujúcom znení.

Analýza dát

Prvým cieľom analýzy bolo zrekonštruovať časovú os analyzovaných participatívnych procesov z hľadiska: (1) spektra zapojených aktérov a (2) použitých participatívnych postupov a techník. Druhým cieľom bolo zhodnotiť hlavné pozitíva a negatíva realizácie týchto procesov (evaluačná os procesu). V prípade, že si informácie získané z jednotlivých zdrojov navzájom protirečili, respektíve nebolo možné na základe nich formulovať jednoznačné závery o priebehu participačných procesov, sme opakovane kontaktovali relevantných zainteresovaných aktérov s prosbou o dopĺňujúce informácie. Pri formulovaní záverov evaluačného výskumu sme sa o. i. opierali tak o teoretické východiská princípov deliberatívnej demokracie formulované v častiach 2.1. a 2.2, ako aj o základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík formulované, na základe odporúčaní medzinárodných organizácií, v časti 2.3.

3. Číslovanie kapitol 4 až 6 sa posúva na 5 až 7.
4. Text v tabuľke na str. 7 a str. 25 sa mení z „fáza tvorby/pripomienkovania novely zákona“ na „fáza tvorby/pripomienkovania nového zákona, resp. novely zákona“.
5. Na strane 21 sa na žiadosť MŽP dopĺňa informácia o tom, že vzhľadom na krátky čas vymedzený na realizáciu evaluačného výskumu nebolo možné osloviť všetkých zainteresovaných aktérov. Táto informácia je, na žiadosť MŽP, okrem uvedenia v errata, zmenená aj v samotnej správe.
6. Na str. 30 za text: „V októbri 2012 bola kreovaná Koordinačná medzirezortná pracovná skupina, do ktorej boli navrhnutí zástupcovia MŽP SR, MPAVR SR, štátnej správy ochrany prírody, štátnej správy lesného hospodárstva, akademickej obce (Ekonomický ústav SAV, TU Zvolen), neštátnych vlastníkov lesov a MNO (za EKOFÓRUM bol nominovaný M. Wiezik, prodekan Fakulty ekológie a environmentalistiky TU Zvolen). Žiadny zástupca MNO sa však napokon rokovania tejto pracovnej skupiny nezúčastnil. Materiály ohľadom termínu zasadnutia sa totiž k M. Wiezikovi dostali až v

samotný deň zasadnutia a vzhľadom na to, že pôsobí vo Zvolene, sa už nestihol naň dostaviť“ **sa dopĺňa vyjadrenie MŽP SR v nasledujúcom znení:**

Ministerstvo životného prostredia SR zvolalo rokovanie Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny s termínom uskutočnenia 31.1.2013. Pozvánky spolu s materiálmi boli dňa 23.1.2013 zaslané e-mailom všetkým členom, ktorí boli nominovaní ministrom životného prostredia SR a ministrom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR; za MNO to bol p. Marcel Zajac, ako člen Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, zastupujúci klaster environmentálnych MNO združených v Ekofóre. MŽP SR dostalo elektronické potvrdenie, že p. Zajac si e-mailovú poštu prečítal ešte v ten istý deň, 23. januára 2013 o 15.02 h.

Až 1 deň pred zvolaným rokovaním, t. z. 30.1.2013 zaslal p. Marcel Zajac p. štátnemu tajomníkovi Ilavskému e-mailom informáciu, že v ten deň bolo ukončené odporúčanie členov komory mimovládnych neziskových organizácií Rady vlády SR pre MNO s tým, že 24 členov komory MNO podporilo nomináciu Ing. Michala Wieszika, PhD., ktorému p. Zajac následne poslal pozvánku na rokovanie Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny.

V deň zvolaného rokovania Koordinačnej medzirezortnej pracovnej skupiny, t. j. 31.1.2013 zaslal p. Wieszik p. štátnemu tajomníkovi Ilavskému e-mail v znení: „Bol som nominovaný za člena Koordinačnej medzirezortnej skupiny za mimovládne organizácie. Žiaľ trochu zlyhala komunikácia a tak sa dnes rokovania nebudem môcť zúčastniť. Touto cestou by som sa rád ospravedlnil a zároveň uviedol e-mailovú adresu a telefónne číslo na ktorom budem zastihnuteľný“.

Z uvedeného je zrejmé, že Ministerstvo životného prostredia SR zaslalo členom pracovnej skupiny pozvánky s materiálmi rovnako a v ten istý deň - 23.1.2013, a to aj p. Zajacovi, zástupcovi MNO. Neúčast' zástupcu MNO na rokovaní bola spôsobená zdlhavosťou procesu nominácie Ing. Michala Wieszika.

Táto informácia je, na žiadosť MŽP, okrem uvedenia v errata zmenená aj v samotnej správe.

7. V súvislosti s vyjadrením v bode 1 sa na žiadosť MŽP za odvolávku 37 na str. 30 dopĺňajú ďalšie odvolávky:

„38 e-mail z 23.1.2013 z kancelárie štátneho tajomníka MŽP SR - zaslanie pozvánky a materiálov všetkým členom Koordinačnej pracovnej skupiny (vrátane p. Zajaca EKOFÓRUM) na rokovanie dňa 31.1.2013“;

„39 e-mail z 30.1.2013, zaslaný pánom Zajacom štátnemu tajomníkovi MŽP SR“;

„40 e-mail z 31.1.2013, zaslaný p. Wieszikom štátnemu tajomníkovi MŽP SR“.

Táto informácia je, na žiadosť MŽP, okrem uvedenia v errata zmenená aj v samotnej správe.

8. V súlade s vyjadrením v bode 1. sa na str. 7 a str. 38 z textu: „Špecificky o postupoch a metodikách na prehodnotenie sústavy chránených území a riešenie náhrad ujmy vlastníkov rokovala Koordinačná medzirezortná pracovná skupina, do ktorej boli okrem zástupcov rezortov a rezortných organizácií navrhnutí aj zástupcovia akademickej obce (EÚ SAV, TU Zvolen), neštátnych vlastníkov lesov a jeden zástupca

MNO, ktorý sa však rokovania napokon vôbec nezúčastnil, keďže mu nebola včas doručená pozvánka“ **vypúšťajú slová: „...keďže mu nebola včas doručená pozvánka“.**

Táto informácia je, na žiadosť MŽP, okrem uvedenia v errata zmenená aj v samotnej správe.

9. Ďalej sa, na vlastnú žiadosť, zo zoznamu členov „riadiaceho výboru“ (podkapitola 3.4.1.) a „redakčného tímu“ (podkapitola 3.4.2) prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv vymazáva Michal Vašečka, ktorý o to požiadal v e-maili zo dňa 25. 2. 2014, adresovanom riaditeľke Úradu splnomocnenca vlády SR pre ROS. V e-maili sa, o. i., uvádza:

„Na strane 55 je uvedené moje meno pri Riadiacom výbore a Redakčnom teame a pri ňom aj funkcia. Budem rád, ak sa to zmení - v tom čase som už dávno nebol poradcom ministra Lajčáka - rezignoval som začiatkom marca 2013, na apríle zasadaní Rady vlády SR pre ľudské práva, menšiny a rodovú rovnosť sa to objavuje aj v zápise, takže v máji, júni a júli 2013 som rozhodne nemohol v tejto funkcii byť súčasťou týchto "bodies".“

V Bratislave, 24. 6. 2014

Mgr. Barbara Láštiová, PhD.
Doc. PhDr. Gabriel Bianchi, PhD.
Ústav výskumu sociálnej komunikácie SAV

Stanovisko MZVaEZ SR k materiálu Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách – časti týkajúcej sa prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR

MZVaEZ SR pozitívne oceňuje snahu Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti o zachytenie a evaluáciu procesov tvorby verejných politik formou participatívneho dialógu štátu, mimovládneho sektora a iných dotknutých strán. Analýza vyzdvihuje niektoré pozitívne stránky tvorby Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR, predovšetkým samotné rozhodnutie postupovať širokým participatívnym spôsobom (vysokú mieru otvorenosti), snahu MZVaEZ SR delegovať jednotlivé úlohy a riadenie procesu tretím stranám, či rozhodnutie zazmluvniť expertov podieľajúcich sa na kľúčových úlohách v procese. Vzhľadom na viaceré koncepcné a vecné chyby, ako aj nepresnosti časti dokumentu týkajúcej sa stratégie však nemožno dokument považovať v celom rozsahu za objektívny, nestranný a reprezentatívny.

1. Metodológia

Vzhľadom na dlhodobosť a komplexnosť procesu tvorby stratégie MZVaEZ SR upozorňuje na vážne nedostatky dokumentu vo vzťahu k zvolenému prístupu (metodológii) k dôležitým aspektom procesu ako celku. MZVaEZ SR konštatuje, že analýza sa na viacerých miestach zameriava na menej významné alebo „technické“ skutočnosti, pričom dôležité otázky zostávajú mimo jej zorné pole alebo sú spomínané iba útržkovito.

2. Reprezentatívnosť oslovených účastníkov

Vzhľadom na skutočnosť, že iniciátorom a pôvodným nositeľom úlohy vypracovať stratégiu bol ÚV SR (podpredseda vlády SR pre ľudské práva a národnostné menšiny) MZVaEZ SR nemôže akceptovať skutočnosť, že v analýze absentujú vyjadrenia kľúčových aktérov, ktorí boli v procese zaangažovaní od jeho počiatku. Navyše chýbajú vyjadrenia ďalších koordinátorov procesu, napr. poradcu PPV a MZVaEZ SR M. Vašečku, ako aj splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti F. Vagača. MZVaEZ SR je presvedčené o tom, že bez ich vyjadrení nie je možné analýzu považovať za reprezentatívnu a komplexnú.

3. Harmonogram

Výskum opisuje priebeh tvorby stratégie výlučne od apríla 2013 do rozhodnutia o posune termínu predloženia stratégie v septembri 2013. Samotné zadanie vypracovať stratégiu sa datuje ešte do roku 2011 (uznesenie vlády SR č. 717/2011), pričom analýza iba skratkovito zmieňuje skutočnosť, že došlo k presunu úlohy na MZVaEZ SR a potrebe opätovného naštartovania procesov od septembra 2012.

Vzhľadom na uvedené MZVaEZ SR odmieta tvrdenie o „premárnenom roku a pol“, ktoré je prezentované v analýze a ktoré MZVaEZ SR spája s udalosťami, na ktoré nemalo a nemohlo mať priamy vplyv.

4. Faktické nedostatky

Medzi základné faktické nedostatky dokumentu možno zaradiť nesprávne uvedenie zloženia riadiaceho výboru či tvrdenie o neinformovaní koordinačnej skupiny o pripomienkach zaslaných k východiskovému materiálu stratégie. Súčasťou analýzy sú tiež mnohé anonymne uvádzané vyjadrenia a citáty zo strany účastníkov procesu, ktoré

nie vždy korektne hodnotia proces tvorby stratégie a jednotlivé prijaté rozhodnutia. Mnohým z nich chýba jasne určený kontext, takže v konečnom dôsledku sú zdrojom dezinformácií.

Analýza tiež nesprávne interpretuje napr. časovú súslednosť faktov, keď tvrdí, že reakcie kritikov stratégie vyvolal blog ministra M. Lajčáka z 10. augusta 2013. V skutočnosti sa spúšťačom kampane proti stratégii stalo vyhlásenie Konferencie biskupov Slovenska o rodovej rovnosti zo 4. júla 2013, ku ktorému sa následne začali organizovať kresťanskí aktivisti posielaním nesúhlasných e-mailov najprv premiérovi a neskôr aj PPV a MZVaEZ SR.

5. Záver

Vzhľadom na vyššie uvedené výhrady MZVaEZ SR konštatuje, že analýza nenaplnila svoj potenciál byť objektívnou a komplexnou správou o procese tvorby stratégie.

Žiada sa, aby autori takejto analýzy pristupovali k hodnoteniu faktov v ich celistvosti a príslušnej časovej súslednosti a neprispievali k ďalšej polarizácii názorov vytrhávaním jednotlivých citátov a udalostí z ich kontextu.

S ľútosťou musíme konštatovať, že analýza z obsahového hľadiska a z hľadiska výpovednej hodnoty pôsobí nevyvážene, nevenuje sa podstate procesu a „utápa sa“ v detailoch a subjektívizujúcich hodnoteniach. Spracovatelia preukázali dostatočný potenciál na spracovanie kvalitnej analýzy, je však potrebné, aby sa tento potenciál pretavil do podoby kvalitnejšieho a komplexnejšieho dokumentu.

Príloha: Pripomienky k Analýze a/alebo evaluácii štyroch dialógov o verejných politikách

Č.: 631.283/2014-OLPR

Vypracoval: Milan Vrbovský, T SEPK; Milica Jančulová, V ODLP

Schválil: P. Klenovský, R OLPR

Schválila: B. Illková, GR SEPK

Bratislava, 8.4.2014

Pripomienky MZVaEZ SR k dokumentu Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách – časti týkajúcej sa prípravy Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR

1. Zásadná pripomienka MZVaEZ SR

Napriek skutočnosti, že sa v materiáli citujú vyjadrenia zástupcov MZVaEZ SR, analýza nebola pred zverejnením zaslaná na verifikáciu vyjadrení, resp. na pripomienkovanie. Na druhej strane sú súčasťou analýzy mnohé anonymne uvádzané vyjadrenia a citáty zo strany účastníkov procesu, ktoré nie vždy korektne hodnotia proces tvorby stratégie a jednotlivé prijaté rozhodnutia. Mnohým z nich chýba jasne určený kontext, takže v konečnom dôsledku sú zdrojom dezinformácií.

2. Opis participatívneho procesu tvorby stratégie (výskum sa zameriava na obdobie od vytvorenia participatívnych mechanizmov v apríli 2013 do rozhodnutia o posune termínu predloženia stratégie v septembri 2013) je pomerne podrobne spracovaný, avšak obsahuje viaceré faktické nepresnosti a subjektívne hodnotenia:

2.1. Nekorektným z pohľadu MZVaEZ SR je tvrdenie, že od prijatia uznesenia vlády SR k stratégii v novembri 2011 a vytvorením participatívnych štruktúr tvorby dokumentu sa „stratilo“ viac ako jeden a pol roka (str. 54). Ideu spracovania stratégie prijala predchádzajúca vláda SR v novembri 2011 uznesením č. 717 na základe uznesenia rady č. 17 z 20. júna 2011. Následne uznesením vlády SR č. 479 z 19. septembra 2012 prešlo plnenie úlohy na súčasnú vládu SR a nositeľom úlohy sa stal PPV a MZVaEZ SR z titulu funkcie predsedu Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť (ďalej len „rada“). S touto úlohou sa stotožnil a od jesene minulého roka boli realizované všetky potrebné opatrenia pre prípravu tak komplexného dokumentu, akým stratégia je:

- Na šiestom zasadnutí rady organizovanom v gescii MZVaEZ SR (v júli 2012) bolo zo strany predsedu vlády aj predsedu rady potvrdené, že súčasná vláda sa stotožnila s myšlienkou predchádzajúcej vlády pre vypracovanie stratégie.
- Rada bola následne v októbri 2012 informovaná, že predseda rady adresoval štatutárnym zástupcom ústredných orgánov štátnej správy a ďalším relevantným subjektom žiadosť o súčinnosť pri plnení uznesenia. MZVaEZ SR sa obrátilo na zastupiteľské úrady SR ohľadom získania prehľadu o prijatých stratégiách v členských krajinách EÚ.
- V úvodnej fáze procesu participoval na plnení úlohy p. Michal Vašečka, poradca PPV a MZVaEZ SR. Na decembrovom zasadnutí rady informoval, že je v kontakte so splnomocnencom vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti p. Filipom Vagačom a diskutujú o tom, akým spôsobom participatívne pripravovať stratégiu za účasti mimovládneho sektora, všetkých organizácií, ktorých sa to môže týkať. Členky a členovia rady dňa 14. decembra 2012 odsúhlasili posun termínu predloženia stratégie na rokovanie vlády SR na september 2013.
- Vo februári 2013 PPV a MZVaEZ SR oslovil všetky rezorty a ostatné relevantné inštitúcie so žiadosťou o spoluprácu a zaslanie podrobných podkladových materiálov k jej príprave (aktuálne strategické dokumenty oslovených subjektov spolu s príslušnou finančnou alokáciou, stanovenie a popis prioritných oblastí, ďalšie potreby a návrhy v pôsobnosti oslovených subjektov vrátane odhadovaných finančných dopadov), ako aj nominovanie kontaktných odborných pracovníkov za jednotlivé subjekty, ktorí budú aktívne participovať na príprave stratégie.
- Prvý okrúhly stôl k príprave stratégie za účasti nominovaných zástupcov rezortov a ostatných relevantných inštitúcií sa konal v apríli 2013 pod vedením podpredsedu vlády a ministra. Pozvaní boli aj zástupcovia občianskej spoločnosti.
- Rada na zasadnutí dňa 15. apríla 2013 uznesením č. 67 schválila participatívny mechanizmus tvorby stratégie.

2.2. V analýze sa konštatuje, že MZVaEZ SR zverilo konzultatívny proces do rúk externých odborníkov a že malo už na začiatku stanoviť mantinely diskusie, ktoré sú dané medzinárodnoprávnymi záväzkami, nie až v názorovo polarizovanej fáze procesu (str. 55). Do procesu definovania obsahu a priorit stratégie bolo zapojené čo najširšie spektrum mimovládnych organizácií a iných relevantných zástupcov občianskej spoločnosti s cieľom vytvoriť dokument, ktorého zameranie by reflektovalo potreby a požiadavky zraniteľných skupín, ale v širšom zmysle spoločnosti ako takej. Za účelom koordinácie a manažmentu celého procesu bol vytvorený riadiaci výbor, koordinačná skupina pre prípravu stratégie, ako aj redakčný tím poverený prípravou podkladov pre stratégiu a následne prípravou prvého návrhu východiskového materiálu, ktorý bol predmetom diskusie v rámci workshopov. Workshopy mali formu

otvorených verejných stretnutí pre zástupcov občianskej spoločnosti. Úlohou redakčného tímu bolo na jednej strane pripraviť východiskový dokument pre diskusiu so zástupcami občianskej spoločnosti a na druhej strane zohľadniť a zapracovať pripomienky aj návrhy vznesené počas tejto diskusie. Napriek tomu, že predmetom východiskového dokumentu stratégie boli viaceré ľudskoprávne témy, v rámci workshopov sa do popredia dostali najmä otázky súvisiace s rodovou rovnosťou a právami osôb s odlišnou sexuálnou orientáciou. V porovnaní s ostatnými zraniteľnými skupinami, ako sú deti, osoby so zdravotným postihnutím, sa práve témam rodovej rovnosti a právam LGBTI osôb venovalo proporcionálne najviac priestoru, pričom diskusia o týchto otázkach bola zároveň najviac polarizovaná.

MZVaEZ SR na web stránke pred realizovanými workshopmi zverejnilo zoznam medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná.

2.3. Medzi základné faktické nedostatky možno zaradiť nesprávne uvedenie zloženia riadiaceho výboru (str. 55). Zloženie riadiaceho výboru bolo nasledovné:

1. Filip Vagač, splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
2. Michal Vašečka, zástupca SR v ECRI
3. Barbara Illková, generálna riaditeľka Sekcie právnej a konzulárnej MZVaEZ SR a tajomníčka Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
4. Peter Guráň, podpredseda Výboru pre deti a mládež Rady vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť
5. Daniel Milo, Odbor prevencie kriminality, MV SR

2.4. Na str. 56 sa uvádza, že na vypracovanie prvej verzie materiálu mal redakčný tím menej ako tri týždne. Redakčný tím tvorili erudovaní odborníci z oblasti ľudských práv. Pán Petőcz a pani Horná pôsobili na Úrade vlády SR v čase, kedy bola prijatá úloha vypracovať stratégiu a predpokladalo sa, že budú vychádzať už z vypracovaných podkladov. Časové hľadisko súviselo aj s menovaním členov redakčného tímu (až po obdržaní nominácií od splnomocnenca Vagača adresovaných PPV a MZVaEZ SR bolo možné uzatvárať dohody o vykonaní práce) a stanovením termínov workshopov.

2.5. Na str. 56 sa uvádza, že bol krátky čas, ktorý mali výbory na nomináciu do koordinačnej skupiny. Termín na zasielanie nominácií bol odsúhlasený radou – uznesením č. 67, ktorej členmi sú zástupcovia štátnej správy aj mimovládnych neziskových organizácií zastupujúcich jednotlivé výbory. Spôsob zasielania a výberu nominácií za jednotlivé výbory si výbory stanovovali samostatne, MZVaEZ SR do tohto procesu nezasahovalo. Forma a spôsob výberu bola výlučne v kompetencii príslušných výborov.

2.6. Na str. 59 sa uvádza, že bol obmedzený čas na rozhodovanie na všetkých úrovniach a vo všetkých fázach prípravy stratégie. Participatívny spôsob prípravy materiálu je z povahy vecí veľmi komplikovaný a niektoré rozhodnutia bolo potrebné uskutočniť aj v časovo náročnejších termínoch, vzhľadom na viaceré stupne rozhodovania.

2.7. Na str. 59 sa uvádza, že na začiatku nebolo zrejmé, aká má byť konečná podoba dokumentu, ani MZVaEZ SR nemalo predstavu, ako má dokument v záverečnej fáze vyzeráť. Predbežný návrh štruktúry bol konzultovaný na zasadnutiach koordinačnej skupiny. Pôvodný návrh štruktúry odborného podkladu

k stratégii podľa tematického členenia výborov rady bol následne na základe odporúčania predsedu redakčného tímu K. Petőcza zmenený a zohľadňoval prierezový ľudskoprávny prístup. Prvých 6 častí sa zaoberalo základnými ľudskoprávnymi konceptmi (ľudská dôstojnosť, právo na participáciu, inštitúcie a mechanizmy presadzovania, ochrany a podpory ľudských práv a výchova k ľudským právam a demokratickému občianstvu, interkultúrne vzdelávanie). Posledná časť sa zameriavala na odporúčania a strategické a kľúčové otázky do budúcnosti, doplnené o oblasť vymožitelnosti práva. Prílohou bol zoznam medzinárodných ľudskoprávných zmlúv, ktorých je SR zmluvnou stranou, ako aj ďalších významných medzinárodných dokumentov v oblasti ľudských práv.

PPV a MZVaEZ SR na mimoriadnom zasadnutí rady (4.9.2014) navrhol, aby bola stratégia tvorená základnými tematickými okruhmi s nasledovnou jednotnou štruktúrou:

1. aktuálny stav (komplexná evaluácia legislatívy a existujúcich verejných politík, vymožitelnosť práva);
2. odporúčania medzinárodných monitorovacích orgánov a ich implementácia;
3. inštitucionálne zabezpečenie, implementačné a kontrolné mechanizmy vrátane nezávislých a mimovládnych organizácií;
4. priority a úlohy do budúcnosti.

2.8. Členovia a členky KS nedostali prehľad pripomienok za jednotlivé výbory, nevedeli, kto dokument pred workshopmi pripomienkoval a v akom zmysle.

Zaslané podnety boli postúpené priamo členom redakčného tímu, v prípade ich nezapracovania bolo možné opätovne kontaktovať redakčný tím. Takúto požiadavku však MZVaEZ SR neevidovalo.

2.9. Správa uvádza, že členovia koordinačnej skupiny nemali formálnu možnosť pripomienkovať záverečný dokument pred jeho zverejnením na web stránke rady. Koordinačná skupina mala druhé znenie stratégie posúdiť na svojom zasadnutí dňa

22. augusta 2013. Dňa 15. júla 2013 redakčný tím odovzdal zástupcom ministerstva dokument s názvom „Odborný podklad k tvorbe Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike“ spolu s prílohami („Teoreticko-metodologické a právne východiská“, „Medzinárodné dohovory v oblasti ľudských práv“). Uvedené dokumenty boli následne zverejnené na internetovej stránke rady, v časti venovanej stratégii. Je potrebné dodať, že práve v tomto období sa prudko zvýšil počet pripomienok a nesúhlasných stanovísk k zverejneným dokumentom adresovaných nielen ministerstvu, ale tiež Úradu vlády SR. Z uvedeného dôvodu sa rokovanie koordinačnej skupiny odložilo až po mimoriadnom zasadnutí rady.

2.10. Na str. 60 sa uvádza tvrdenie o neinformovaní koordinačnej skupiny o pripomienkach zaslaných k východiskovému materiálu stratégie – „podpredseda výboru pre LGBTI osoby sa dostal k finálnemu dokumentu redakčného tímu (so zapracovaním záverov z workshopov) vyžiadanému na základe žiadosti o informáciu dostal až potom, ako bol zverejnený na web stránke stratégie, kým kresťanské organizácie zverejnili svoje pripomienky v zborníku na internete“. Ďalej sa na str. 61 uvádza, že MZVaEZ SR nebolo stotožnené s verziou predloženou redakčným tímom po ukončení workshopov. Po ukončení workshopov ministerstvo prevzalo od členov redakčného tímu dokument s názvom „Odborný podklad k tvorbe

Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike“, ktorý však obsahoval viaceré nedostatky znemožňujúce jeho okamžité zverejnenie, predloženie na rokovanie rady a následne na medzirezortné pripomienkové konanie a rokovanie vlády SR. Predovšetkým v strategickej časti dokumentu, obsahujúcej rámcové strategické otázky a priority, absentovalo rozpracovanie do podoby konkrétnych úloh, ktoré by bolo možné definovať ako budúce kroky „cestovnej mapy“ a ktoré sú nevyhnutné pre implementáciu akéhokoľvek dokumentu strategickej povahy. Za nedostatok možno považovať tiež absenciu zmienky o zraniteľných skupinách detí, seniorov či osôb so zdravotným postihnutím. Naopak za pozitívum predloženého dokumentu možno považovať začlenenie horizontálnej priority „*Inštitucionalizovaný dialóg o podstate a zmysle ľudských práv a o kultúrno-etických otázkach*“, ktorá vyplynula z diskusie v rámci workshopov a ktorej cieľom je vytvorenie priestoru a mechanizmov pre kontinuálny dialóg o podstate a zmysle ľudských práv a o kultúrno-etických otázkach.

Napriek viacerým pozitívnym aspektom, ktoré so sebou priniesla diskusia v rámci workshopov (iniciovanie diskusie o zásadných spoločenských otázkach, medzi ktoré ochrana a podpora ľudských práv bezpochyby patrí) je potrebné konštatovať, že jej výsledkom nebol návrh konsenzuálneho dokumentu stratégie v požadovanej kvalite. Zároveň, vychádzajúc z predpokladu, že cieľom participatívneho procesu prípravy stratégie malo byť spoločné definovanie strategických okruhov a otázok, ale zároveň definovanie konkrétnych praktických krokov a úloh pre zainteresované subjekty, druhá časť tohto zámeru teda *de facto* nebola uskutočnená.

Proces prípravy stratégie v septembri vstúpil do svojej ďalšej fázy, zameranej na celonárodnú diskusiu. Gesciu nad odbornými workshopmi k jednotlivým tematickým okruhom prevzali vecne príslušné rezorty a odborné podujatia prebiehajú do mája 2014.

2.11. Na str. 61 sa kritizuje, že workshopy sa konali začiatkom leta a že sa „netýkali samotného dokumentu, ale sa na nich presadzovali myšlienky, názory“. Časové okolnosti súviseli s celým procesom prípravy stratégie, zmenou koordinátora procesu, ktorým sa v apríli 2013 stal p. Vagač a nastavovaním participatívnych mechanizmov prípravy materiálu. Workshopy mali formu otvorených verejných stretnutí pre zástupcov verejnej správy a občianskej spoločnosti. Ich facilitáciou bolo na základe odporúčenia splnomocnenca poverené občianske združenie PDCS (Partners for Democratic Change Slovakia), ktoré dlhodobo poskytuje profesionálne vzdelávacie a konzultačno-poradenské služby.

2.12. Na str. 62 sa uvádza, že zástupkyňa MZVaEZ SR počas rokovania bola prítomná ako pozorovateľ. Uvedená informácia nie je korektná. MZVaEZ SR zabezpečovalo koordinačné úlohy a náklady na organizáciu workshopov boli plne hrazené zo zdrojov jeho rozpočtovej kapitoly. Facilitáciou podujatia bolo poverené PDCS. Zástupca MZVaEZ SR sa plnohodnotne zapájal do odbornej diskusie. V prípade otázok boli tieto z jeho strany MZVaEZ SR zodpovedané.

2.13. Na str. 62 sa uvádza, že experti neboli pripravení na dialóg v rámci workshopov a nezodpovedali citlivé otázky. Toto hodnotenie je subjektívizujúce. PDCS, ktoré bolo poverené facilitáciou workshopov, patrí k popredným subjektom poskytujúcim facilitačné služby a poradenstvo v oblasti riešenia konfliktov. Diskusie

boli účastní aj členovia redakčného tímu (napr. Peter Guráň, člen Výboru OSN pre práva dieťaťa, veľvyslanec Kalmán Petőcz, bývalý stály predstaviteľ SR pri OSN v Ženeve), ktorých odborné spochybňovanie považujeme za neadekvátne a neetické.

2.14. Na str. 63 sa uvádza, že najväčším nedostatkom manažovania diskusií bola ich redukcia na niekoľko partikulárnych tém, čo u mnohých mohlo vyvolať pocit zbytočnosti. Proces manažovania zo strany PDCS bol výlučne v ich kompetencii. MZVaEZ SR s cieľom zachovania nestrannosti do vedenia diskusie nezasahovalo.

2.15. Na str. 63 sa vyjadrujú k procesu výberu účastníkov workshopov a uvádza, že informácie o konaní workshopov neboli medializované. Proces výber účastníkov workshopov MZVaEZ SR bol otvorený s cieľom zabezpečenia participácie najširšej verejnosti, čo bolo žiaduce, aj napriek výhradám zástupcov niektorých organizácií. Informácia o konaní workshopov bola zverejnená na príslušných web stránkach a bola zaslaná všetkým členom rady, výborov a spolupracujúcim subjektom so žiadosťou o jej postúpenie. Limitujúcim faktorom boli kapacitné možnosti miestností, v ktorých workshopy prebiehali. Tí, ktorí prejavili aktívny záujem o účasť na workshopoch boli na nich prítomní.

2.16 Na str. 65 sa uvádza, že participatívny dialóg mal prebiehať len s tými, ktorých sa daná problematika týka. MZVaEZ SR sa nestotožňuje s takouto limitáciou procesu participácie. Participatívny proces vnímame ako proces inklúzie všetkých zainteresovaných strán, teda zástupcov štátnych aj mimovládnych organizácií, ako aj zástupcov najširšej verejnosti.

2.17 Na str. 65 sa uvádza, že v ľudskoprávnych procesoch by mali byť ľudia z odbornej verejnosti. Workshopy garantujú participatívnosť procesu. Prvý východiskový materiál predložený na diskusiu priniesol veľa obvinení, že verejnosť bola konfrontovaná s hotovým produktom bez toho, aby sa mala možnosť k nemu vyjadriť. PPV a MZVaEZ SR na decembrovom zasadnutí rady uviedol, že má záujem, aby sa verejnosť mala možnosť vyjadriť už v procese draftovania. Nevidí v tom konflikt, oba procesy môžu a vedia ísť paralelne, aby sa vzájomne dopĺňali.

2.18 Na str. 65 sa uvádza názor, aby prebiehali verejné konzultácie. MZVaEZ SR má vytvorenú e-mailovú schránku, na ktorú zástupcovia verejnosti zasielajú svoje námety, názory súvisiace s prípravou stratégie. Využíva sa predovšetkým diskusia na workshopoch, v rade a jej výboroch, ktoré zastrešujú jednotlivé cieľové skupiny a sú v nich paritne zastúpené orgány verejnej správy, akademická obec a mimovládne organizácie.

2.19 Na str. 67 sa uvádza, že zloženie výborov je znevýhodňuje istý typ organizácií pred inými (kresťanskými) a že materiál bol pripravovaný bez ich účasti.

Zloženie výborov je definované v štatútoch výborov, sú koncipované na zachovaní princípu parity zástupcov verejnej správy, občianskej spoločnosti, akademickej obce a mimovládnych organizácií.

2.20 Na str. 67 sa uvádza, že pokus participatívne rozhodovať o témach, ktoré pred tým neboli predmetom dostatočnej verejnej diskusie bol zrejme predčasný. Je to po prvý raz, čo na Slovensku vzniká ucelený dokument na tému vnútroštátnej

ochrany a podpory ľudských práv. Po dvadsiatich rokoch existencie samostatnej SR sa vôbec začal dialóg o ľudských právach.

2.21 Analýza tiež na str. 68 nesprávne interpretuje napr. časovú súslednosť faktov, keď tvrdí, že reakcie kritikov stratégie vyvolal blog ministra M. Lajčáka z 10. augusta 2013. V skutočnosti sa spúšťačom kampane proti stratégii stalo vyhlásenie Konferencie biskupov Slovenska o rodovej rovnosti zo 4. júla 2013, ku ktorému sa následne začali organizovať kresťanskí aktivisti posielaním nesúhlasných e-mailov najprv premiérovi a neskôr aj PPV a MZVaEZ SR.

2.22 Na str. 69 sa uvádza, že rozhodnutie rady odložiť stratégiu bolo motivované vlnou kritiky a odporu a že v hodnotových a kontroverzných veciach vláda musí zaujať jednoznačný postoj. PPV a MZVaEZ SR na decembrovom zasadnutí rady (18.12.2014) zdôraznil, že rámce stratégie sú definované rámcami vnútroštátnej legislatívy a medzinárodných záväzkov. Odmietol akékoľvek spochybňovanie týchto rámcov a existujúceho systému ochrany a podpory ľudských práv na Slovensku, vrátane práv LGBTI osôb a politiky rodovej rovnosti.

2.23 Za hlavné rezervy procesu sú definované krátky čas na prípravu a pripomienkovanie materiálu a nedostatočné mapovanie kľúčových zainteresovaných aktérov. Predĺženie procesu tvorby stratégie do júna 2014 poskytuje ďalší čas a priestor pre odbornú diskusiu zástupcov štátnych, ako aj mimovládnych organizácií k jednotlivým tematickým oblastiam. O procese tvorby boli informované všetky relevantné subjekty, členovia rady, jej výborov, zástupcovia štátnej správy, poslanci NR SR, zástupcovia mimovládnych organizácií s cieľom zabezpečenia čo možno najväčšej možnej miery participatívnosti procesu.

Č.: 631.332/2014-OLPR

Vypracovala: Milica Jančulová, V ODLP

Schválil: P. Klenovský, R OLPR

Schválila: B. Illková, GR SEPK

Bratislava, 15.4.2014

Odpoveď autorov materiálu “Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách” na stanovisko MZVaEZ, časti týkajúcej sa Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v SR (č. 631.283/2014-OLPR a 631.332/2014-OLPR z 8. 4. 2014 resp. 15.4. 2014)

Úvod: Všeobecný komentár k zámerom a zadaniu analýzy/evaluácie

Prvým cieľom správy bolo - na základe zadania Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej ÚSVROS) - analyzovať/zhodnotiť priebeh štyroch pilotných participatívnych procesov z hľadiska miery a foriem participácie verejnosti. Druhým cieľom bolo, na základe získaných skúseností, sformulovať podklady pre pravidlá zapájania verejnosti do tvorby politík v budúcnosti.

Pre naplnenie oboch cieľov bolo kľúčové zachytiť perspektívy celého spektra zainteresovaných aktérov na to, v akej miere a akým spôsobom v analyzovaných

prípadoch participácia prebehla. Správa na viacerých miestach poukazuje na rôznosť týchto perspektív na strane rezortov resp. zástupcov verejnosti, porozumenie ktorej je kľúčové pre efektívne a zmysluplné dizajnovanie budúcich procesov zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.

Celá správa vychádza predovšetkým z analýzy 18 rozhovorov so zainteresovanými aktérmi z verejnej správy a MNO, ďalej z verejne dostupných dokumentov (webové stránky rezortov, tlač...), respektíve dokumentov sprístupnených rezortmi a ÚSVROS pre účely tohto výskumu. V prípade nedostatku verejne dostupných informácií/dokumentov potrebných na popísanie jednotlivých procesov, respektíve v prípade, že jednotlivé informácie z rozhovorov si navzájom protirečili, sme opätovne – telefonicky alebo e-mailom – komunikovali s relevantnými zainteresovanými aktérmi s prosbou o vyjasnenie, resp. poskytnutie dodatočných informácií. Závěry formulované v správe majú teda ukotvenie v empirickom materiáli, v súlade s princípmi sociologickej empiricky ukotvanej teórie (Glaser, Strauss, 1967).

Príprava správy a manuálu prebiehala v úzkej súčinnosti s ÚSVROS, ktorý pripomienkoval ich predbežné verzie.

Pripomienka 1: Metodológia

Keďže cieľom správy bolo, na základe zadania od ÚSVROS, poskytnúť východiskový materiál pre formulovanie pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, ktoré by boli špecificky adaptované na slovenský kontext a mali formu prehľadného manuálu, analýza sa zameriava **práve na technické aspekty** participatívnych procesov.

Aj zdanlivo technické detaily, ako je včasné mapovanie stakeholderov; procedúra hlasovania; včasnosť, forma a rozsah zverejňovania informácií; či včasnosť, forma a rozsah poskytovania spätnej väzby sú procesovými expertmi považované za podstatné pre úspešný priebeh participatívneho procesu. Dôvodom je, že môžu mať vážne dôsledky pre vnímanie legitimacy procesu a jeho výsledkov zo strany jeho účastníkov a účastníčok.

Keďže vo všetkých troch analyzovaných participatívnych procesoch sa ukázalo, že týmto “detailom” nebola venovaná dostatočná pozornosť, a že to malo negatívny dopad na ich vnímanie jednotlivými zainteresovanými aktérmi z radov verejnosti, považujeme za kľúčové na ne v správe poukázať a je im venovaná pozornosť aj v pravidlách formulovaných v manuáli.

Pripomienka 2: Reprezentatívnosť oslovených účastníkov

Vzhľadom na to, že MZVaEZ na rozdiel od iných z rezortov zahrnutých v správe priebežne a systematicky zverejňovalo všetky relevantné dokumenty ohľadom procesu, čo je v správe hodnotené vysoko pozitívne, bolo možné pri popise participatívneho procesu vychádzať aj z iných zdrojov dát, ako sú rozhovory. Napriek tomu sme ohľadom procesu prípravy Stratégie uskutočnili rozhovory s najväčším počtom zúčastnených aktérov a aktérok a so zastúpením najväčšieho počtu relevantných organizácií a inštitúcií v porovnaní s ostatnými hodnotenými procesmi.

Vzhľadom na krátky čas určený na realizáciu rozhovorov s účastníkmi všetkých troch participatívnych procesov, analýzu relevantných materiálov a vypracovanie konečnej

verzie správy (5 týždňov) pochopiteľne nemohli byť oslovení všetci kľúčoví zainteresovaní aktéri a aktérky, ktorí do procesu prípravy stratégie vstupovali vo všetkých jej fázach.

Vzhľadom na to, že analýza sa - na základe zadania od ÚVSROS - zameriava len na tie úlohy, ktoré boli realizované v rámci Akčného plánu iniciatívy pre otvorené vládnutie a ich realizácia sa teda koncentrovala najmä do časového obdobia od apríla do septembra 2013, boli oslovení len tí aktéri a aktérky, ktorí sa rôznymi formami podieľali na rôznych úrovniach procesu práve v tomto období.

Pán Filip Vagač ako zadávateľ úlohy vypracovať Analýzu/Evaluáciu logicky nemohol byť zároveň jedným z účastníkov výskumu. Prvých interviewovaných a interviewované (p. B. Illková, p. M. Jančulová, p. L. Oravec, p. K. Miková, p. M. Bútora, p. Š. Pufflerová – poslední dvaja menovaní odmietli účasť na výskume) sme oslovili na základe jeho odporúčania. Ďalší interviewovaní boli oslovení na základe toho, že sa v priebehu analýzy ukázalo ako kľúčové hlbšie adresovať názorovú a hodnotovú polarizáciu, ku ktorej došlo v priebehu prípravy Stratégie. Napríklad p. O. Pietruchová a p. M. Macko boli oslovení aj na základe návrhu MZVaEZ (viď záznam z rozhovoru z 11.9. 2013). Pre celkovú vyváženosť správy bolo nevyhnutné osloviť aj zástupcu/zástupkyňu kresťanských organizácií, ktorou bola p. M. Raučinová. Z tohto pohľadu **považujeme zloženie participantov a participantiek výskumu za vyvážené.**

Pán Michal Vašečka nebol medzi oslovenými účastníkmi, odporúčanými zo strany ÚSVROS. Keďže podľa vlastných slov v e-maile adresovanom ÚSVROS dňa 25. 2. 2014 (pozri nižšie, reakcia na bod 2.3) nebol od marca 2013 súčasťou procesu, je otázne, do akej miery by boli jeho vyjadrenia informatívne pre prípravu správy, keďže táto sa na základe zadania zameriavala práve na obdobie od apríla do septembra 2013.

Pán K. Petöcz ani iní členovia a členky redakčného tímu nebol po konzultácii s ÚVSROS oslovení z toho dôvodu, že správa sa – na základe zadania - zameriava na **procesovú** stránku prípravy Stratégie s dôrazom na obdobie od apríla do septembra 2013, a nie na odborné ľudskoprávne aspekty súvisiace s obsahovou stránkou materiálu.

Ad Zásadná pripomienka MZVaEZ SR, že analýza nebola pred zverejnením zaslaná na verifikáciu vyjadrení resp. na pripomienkovanie (bod 1, s. 3)

Autori a autorky správy nerozhodovali o forme ani čase zverejnenia správy, ako ani o forme jej oponentúry z radov zainteresovaných aktérov a aktérok.

Vyjadrenia MZVaEZ SR sú v správe uvádzané na základe písomného záznamu zhotoveného v priebehu rozhovoru, keďže MZVaEZ SR nesúhlasilo so zhotovením zvukového záznamu z rozhovoru. Autorizácia rozhovoru v tomto type textu (na rozdiel od žurnalistických textov) nie je bežnou praxou.

Ad Zásadná pripomienka MZVaEZ SR, že "súčasťou analýzy sú mnohé anonymne uvádzané vyjadrenia a citáty zo strany účastníkov procesu, ktoré nie vždy korektné hodnotia proces tvorby stratégie a jednotlivé prijaté rozhodnutia. Mnohým z nich chýba jasne určený kontext, takže v konečnom dôsledku sú zdrojom dezinformácií" (bod 1, s. 3).

Vyjadrenia účastníkov procesu sú kľúčové preto, aby sa vytvoril obraz o tom, aká bola *percepčia* procesu zo strany jeho účastníkov a účastníčok, poskytujú zástupcom zúčastnených orgánov štátnej správy obraz o tom, ako bol proces vnímaný verejnosťou. Čiastočná anonymizácia údajov je bežnou praxou v sociálno-vednom výskume, kedy slúži na "ochranu" tých, ktorí údaje poskytli. Je pochopiteľné, že pozíciu MZVaEZ ako pozíciu inštitúcie, pod gesciou ktorej celý proces prebiehal, nie je možné anonymizovať. Úplný zoznam účastníkov výskumu figuruje v časti "Metodológia".

V texte sú zároveň použité len také citácie, ktoré najvýstižnejšie vyjadrujú pozície, ktoré sa vyskytli vo **viacerých** rozhovoroch so zástupcami verejnosti, reprezentujú teda všeobecnejšiu perspektívu, nielen názory tých, ktorí ich vyslovili. To je bežná prax v sociálno-vednom výskume. Text reflektuje rôznorodé pozície účastníkov procesu, predovšetkým pokiaľ ide o definíciu participácie a o to, kto vlastne má participovať na tvorbe verejných politík (pozri nižšie). Aj prostredníctvom vyjasnenia týchto rôznorodých subjektívnych perspektív je možné hľadať odpoveď na otázku, čo viedlo k názorovej polarizácii, ktorá bola v diskusii o príprave stratégie do septembra 2014 prítomná. Kritické vyjadrenia sú však v správe vyvažované opačnými pozíciami, správa je koncipovaná ako dialóg viacerých perspektív. **Preto odmietame akékoľvek tvrdenia o neobjektívnosti správy.**

Forma prezentácie zistení bola v procese prípravy správy konzultovaná s ÚSVROS, ktorý voči nej nevyjadril nijaké výhrady. Pokiaľ by totiž závery boli formulované bez uvedenia citácií z rozhovorov, mohli by byť oprávnené považované len za subjektívny a ničím nepodložený názor autora a autoriek správy.

3. Harmonogram a faktické nedostatky

Analýza sa - ako konštatuje aj MZVaEZ - na základe zadania od ÚSVROS zameriava na obdobie od apríla do septembra 2013, kedy prebehlo gro aktivít realizovaných v rámci Akčného plánu iniciatívy pre otvorené vládnutie.

bod 2.1 Citované vyjadrenie publikované v správe je názorom jedného z účastníkov/čok výskumu, opakovane sa však objavilo vo viacerých rozhovoroch. V správe je jasne označené ako citát.

bod 2.2 Opäť ide o citát z rozhovoru jedného z účastníkov/čok výskumu, ktorý sa opakovane objavil vo viacerých rozhovoroch. Nevidíme rozpor medzi závermi správy a vysvetlením MZVaEZ k bodu 2.2.

bod 2.3 Zloženie riadiaceho výboru - vychádza z informácií publikovaných na stránke Rady vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, zverejnených v čase písania správy (vid' citačná referencia pod čiarou). Podotýkame, že pán Michal Vašečka v e-maili zo dňa 25. 2. 2014 požiadal riaditeľku Úradu Splnomocnenca vlády pre ROS o vymazanie svojho mena z riadiaceho výboru v texte správy. V e-maili sa o. i. uvádza: „Na strane 55 je uvedene moje meno pri Riadiacom výbore a Redakčnom teame a pri nom aj funkcia. Budem rad, ak sa to zmení - v tom case som uz davno nebol poradcom ministra Lajcaka - rezognoval som zaciatkom marca 2013, na aprilom zasadani Rady vlady pre ludske prava, mensiny a rodovu rovnost sa to objavuje aj v zapise, takže v maji, juni a juli, 2013 som rozhodne nemohol v tejto funkcii byt sucastou tychto "bodies".“

Bod 2.4 Nevidíme rozpor medzi závermi správy a vysvetlením MZVaEZ k bodu 2.4.

Bod 2.5 Nevidíme rozpor medzi závermi správy a vysvetlením MZVaEZ k bodu 2.5.

Bod 2.6 S vysvetlením MZVaEZ k tomuto bodu nemožno nesúhlasiť, avšak nie je v rozpore so závermi správy formulovanými na s. 71.

Bod 2.7 Opäť ide o *citát* z rozhovoru s jedným z účastníkov/čok procesu, ktorý sa týka toho, že na začiatku procesu nebolo jeho účastníkom jasne formulované zadanie ohľadom toho, aká je vlastne ambícia materiálu (road map...?). Tento komentár sa v modifikovaných verziách objavil vo viacerých rozhovoroch. Netýka sa štruktúry dokumentu prezentovanej vo vysvetlení MZVaEZ, ktorá vznikala v priebehu ďalších diskusií. Podotýkame, že správa popisuje proces len do septembra 2014, ďalšie diskusie o podobe dokumentu teda neboli predmetom analýzy.

Bod 2.8 Tento komentár sa netýka členov redakčného tímu, ale členov KS, ktorým podľa ich vyjadrení chýbala sumárna verzia všetkých pripomienok z jednotlivých výborov, ktorá by im umožnila urobiť si o nich širší prehľad.

Bod 2.9 Nevidíme rozpor medzi závermi správy a vysvetlením MZVaEZ k bodu 2.9.

Bod 2.10 Vysvetlenie MZVaEZ reaguje na citát jedného z účastníkov/čok výskumu. Nijako neprotirečí tomuto citátu ani záverom správy.

Bod 2.11 Nevyžaduje komentár.

Bod 2.12 Tvrdenie o úlohe pozorovateľa sa opiera o písomný záznam rozhovoru so zástupkyňami MZVaEZ zo dňa 11.9. 2011, v ktorom opakovane zdôrazňovali úsilie nezasahovať do diskusií inak ako vo forme odpovedania na otázky účastníkov a účastníčok. Z rozhovoru na žiadosť MZVaEZ neexistuje zvukový záznam.

Bod 2.13 Opäť reaguje na názor jedného z účastníkov výskumu. Aj v iných rozhovoroch však zaznel názor, že ľudskoprávni experti z redakčného tímu neboli dostatočne pripravení na iný, ako je akademický typ oponentúry.

Bod 2.14, s. 7

Nevyžaduje komentár.

Bod 2.15 Vysvetlenie MZVaEZ k bodu 2.15 je obsiahnuté aj v Správe, na s. 64, prvé dva odseky časť b) (číslovanie strán vychádza z verzie správy aktuálne zverejnenej na stránke ÚVSROS). Keďže cieľom správy bolo konfrontovať viacero perspektív na formálny priebeh procesu, bolo zároveň nevyhnutné uviesť aj kritické komentáre, ktoré zazneli v niektorých rozhovoroch, a ktoré sú na s. 64 jasne označené ako názory účastníkov rozhovorov.

Bod 2.16 Komentár je vytrhnutý z kontextu. Správa nikde neprezentuje stanovisko autorov, že by tomu tak malo byť. Je to len jedna z pozícií, ktorá zaznela v rozhovoroch a ktorá sa vymedzuje voči druhej pozícii, v zmysle ktorej by "všetci mali rozhodovať o všetkých". V správe je to niekoľkokrát explicitne uvedené na s. 65-67. Porozumenie

tomu, ako rôznorodo účastníci workshopov vnímajú participáciu a právo na participáciu je kľúčové pre plánovanie podobných procesov v budúcnosti, najmä takých, ktoré sa týkajú potenciálne polarizujúcich tém.

Bod 2.17 Nevidíme rozpor medzi závermi správy a vysvetlením MZVaEZ k bodu 2.17.

Bod 2.18 Sa týka názoru jedného z účastníkov, že verejné konzultácie o potenciálne citlivých témach by mali v prvej fáze prebiehať on-line (paralela s konzultáciami EK), aby sa tak zabránilo osobným konfrontáciám. Tento komentár sa týka aktivít, ktoré boli zrealizované do septembra 2014 a nehodnotí aktivity, ktoré v súvislosti s procesom prípravy Stratégie prebiehajú v súčasnosti. Tieto neboli predmetom analýzy.

Bod 2.19 Je to názor jedného z účastníkov/čok výskumu, a je zaň aj jasne označený. V správe figuruje z toho dôvodu, že zloženie výborov sa ukázalo byť dôležité z procesového hľadiska, predovšetkým pokiaľ ide o priebeh a spôsob hlasovaní.

Bod 2.20 Správa v nijakom prípade s týmto vysvetlením MZVaEZ nepolemizuje. Správa len argumentuje, že je komplikované participatívne rozhodovať o citlivých a hodnotovo podfarbených témach, o ktorých predtým neprebehla participatívna diskusia.

Bod 2.21 Tvrdenie ohľadom nesprávnej interpretácie časovej súslednosti faktov nemá oporu v texte správy. V správe na s. 68 sa uvádza: „11. júla 2013 zaslala Konferencia biskupov Slovenska list ministrom zahraničných vecí M. Lajčákovi, v ktorom o. i. navrhla vypustiť zo stratégie otázku týkajúcu sa práv LGBTI osôb a nepoužívať termín rodová rovnosť.¹¹⁵ Takisto v júli 2013 šesťdesiatdvať kresťanských mimovládnych organizácií podpísalo list adresovaný premiérovi Ficovi, v ktorom ho žiadali o prehodnotenie celého procesu tvorby stratégie.¹¹⁶ Dvadsaťtri subjektov – MNO aj jednotlivcov – v zborníkovej forme na internete publikovalo písomné pripomienky k stratégii.¹¹⁷ K stratégii sa v otvorenom liste kriticky vyjadroval aj bratislavský Miestny odbor Matice slovenskej,¹¹⁸ atď.

Výmena názorov na obsah stratégie prebiehala aj v prostredí internetu, na sociálnych sieťach či blogoch (napr. www.blog.sme.sk, www.postoy.sk), pričom niektoré vyjadrenia sa niesli v ostro konfrontačnej rovine. Do diskusie vstúpil článkom na svojom blogu z 20. 8. 2013 aj minister Lajčák, čo vyvolalo množstvo reakcií zo strany kritikov stratégie.¹¹⁹ Koncom augusta a začiatkom septembra boli ministrom Lajčákovi a tajomníčke Rady vlády pre ľudské práva adresované desiatky e-mailov denne, čo minister Lajčák v rozhovore pre denník Pravda označil za: „organizovanú kampaň, pretože ľudia, čo e-maily posielali, často zabudli vymazať ten prvý, v ktorom dostali

¹¹⁵ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.tkkbs.sk/view.php?cislocianku=20130801019>.

¹¹⁶ Otvorené 15. 10. 2013 z www.zakrestanske.sk/sites/default/files/2013-07-17%20-%20List%2069%20MVO%20k%20Strategii%20ludskych%20prav.2.pdf.

¹¹⁷ PRIPOMIENKY k tvorbe strategického programového dokumentu pre oblasť ochrany a podpory ľudských práv. Zborník. Bratislava 2013. Otvorené 15. 10. 2013 z <http://www.zkss.sk/>.

¹¹⁸ Otvorené 15. 10. 2013 <http://www.hlavnespravy.sk/list-matice-slovenskej-ministrovi-lajcakovi/132286/>.

¹¹⁹ <http://lajcak.blog.sme.sk/c/335716/Caka-nas-este-vela-prace-pan-Brown.html#t2>, otvorené 15. 10. 2013.

*inštrukcie, čo mi majú napísať.*¹²⁰ V tom istom rozhovore tiež minister implicitne kritizoval liberálny segment občianskej spoločnosti za to, že nevytvoril adekvátny protihlas voči kritikom stratégie. MZVaEZ dňa 6. 9. 2013 publikovalo oficiálne „Stanovisko k štvavej kampani proti stratégii ľudských práv”,¹²¹ ktoré vyvolalo ďalšie kritické reakcie.“

Body 2.22 a 2.23 Týkajú sa udalostí, ktoré nespádajú do časového rámca hodnoteného v tejto správe. Rozhodnutie predĺžiť proces nie je v záveroch správy nijako spochybňované.

Záver

Proces prípravy “Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv” je – napriek rezervám prezentovaným v tejto správe – hodnotený zúčastnenými aktérmi a aktérkami aj autorkami a autorom správy pozitívne. Redukovanie hodnotiacej správy výlučne na kritické vyjadrenia zúčastnených aktérov, vytrhnuté z kontextu celého materiálu, preto považujeme za mimoriadne neproduktívne pre ďalší proces prípravy pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.

S úctou

V Bratislave, 15. 5. 2014

Barbara Láštiová, PhD.
spoluautorka správy
ÚVSK SAV

¹²⁰ Otvorené 15. 10. 2013 z <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/295225-lajcak-tak-lahko-ma-nikto-nezastrasi/>.

¹²¹ <http://www.radavladyp.gov.sk/stanovisko-mzvaez-sr-k-stvavej-kampani-proti-strategii-ludskych-prav/>.

2. HODNOTOVÉ A TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI NA TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

Zapájanie občanov do rozhodovania o veciach verejných je prístup, ktorý vyplýva zo základných princípov demokratického usporiadania, je odporúčaný uznávanými medzinárodnými inštitúciami (napr. Európska komisia, Úrad vlády Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska OECD, EPA - United States Environmental Protection Agency¹²² atď.), má podporu v medzinárodných právnych dohovoroch¹²³ ako aj v národnej legislatíve¹²⁴. Súčasne participatívny prístup verejnej správy vyplýva zo záväzku vlády SR v rámci medzinárodného Partnerstva pre otvoreného vládnutie¹²⁵ a s tým súvisiaceho uznesenia vlády č. 50 z 22. februára 2012.

Teoretické východiská problematiky sa opierajú o politologické a filozofické konceptualizácie občianstva a mechanizmov optimalizácie usporiadania demokratickej spoločnosti a sú zhrnuté v bodoch 2.1 až 2.3.

2.1 Participácia a občianstvo

V najvšeobecnejšom zmysle je občianstvo o skupinovom členstve. A veľká časť diskusie o občianstve je práve o povahe tohto skupinového členstva. V zmysle uvažovania G. Delantyho¹²⁶ občianstvo ako členstvo v politickej komunite môže stáť na (1) právach (ako to zdôrazňuje liberálna tradícia), (2) povinnostiach a zodpovednostiach (zdôrazňovaných najmä konzervatívnou tradíciou), (3) **participácii** (zdôrazňovanej najmä republikánskou a komunitariánskou tradíciou) a napokon (4) na identite (ktorá je kľúčovou pre národnostne orientované koncepcie občianstva). Tieto partikulárne prístupy premostňuje koncepcia **deliberatívnej demokracie**, ktorá sa usiluje o primeranú rovnováhu medzi liberálnym dôrazom na individuálne práva, konzervatívnym dôrazom na povinnosti a komunitárnym dôrazom na politickú komunitu, prostredníctvom povzbudzovania a umožňovania participácie celej škály

¹²² Zdroje: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_sk.htm, Engaging Citizens in Policy-making (2001), PUMA Policy Brief No. 10 for politicians and senior government officials Free on-line at the OECD Public Management Website: <http://www.oecd.org/puma/>, Code of Practice on written consultation, November 2000, www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm, Better Decisions through Consultation and Collaboration, Conflict Prevention and Resolution Center, ERA, http://www.epa.gov/adr/Better_Decisions.pdf, Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf.

¹²³ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

¹²⁴ Základným zákonom, ktorý umožňuje participáciu občanov na rozhodovaní je Ústava Slovenskej republiky, v ktorej je garantované právo na informácie a informovanosť (čl. 26) ako aj právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1). Právo na informácie je ďalej podobnejšie ukotvené v zákone č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ďalším zákonom, ktorý zaručuje informovanosť ako aj aktívnu participáciu občanov je zákon o obecnom zriadení (zákon č. 369/1990 z.z.). Súvisiacim zákonom je aj správny poriadok (zákon č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní v znení neskorších predpisov).

¹²⁵ Viac na stránke slovenskej Iniciatívy pre otvorené vládnutie www.otvorenavlada.gov.sk a na stránke medzinárodného Partnerstva pre otvorené vládnutie www.opengovpartnership.org.

¹²⁶ Delanty, G. (2000). *Citizenship in a global age*. Buckingham: Open University Press.

aktérov od občanov až po vrcholovú politiku.¹²⁷ Deliberatívna demokracia je preto optimálnym modelom pre aplikovanie princípu participácie v politickej praxi v našich podmienkach.

Deliberatívnu demokraciu možno definovať ako formu vlády, v ktorej slobodní a rovní občania a ich reprezentanti zdôvodňujú rozhodnutia (**zásada uvádzania dôvodov**) v procese, v ktorom si vzájomne uvádzajú dôvody, ktoré sú vzájomne prijateľné a všeobecne prístupné (**zásada prístupnosti procesu zdôvodňovania ostatným**), s cieľom dosiahnuť záver, ktorý je záväzný pre všetkých občanov v súčasnosti (**zásada záväznosti procesu**), ale otvorený k ďalším výzvam v budúcnosti (**zásada dynamiky procesu**)¹²⁸. Koncepcia deliberatívnej demokracie spočíva podľa Iana O'Flynna na štyroch normatívnych princípoch: **reciprocite** (ľudia by mali hľadať také usporiadanie verejných vecí, ktoré vyhovujú všetkým, teda sa vzájomne nevyklučujú), **publicite** (nič nemôže byť tajné), **zodpovednosti** (politici si nemôžu vládnúť len tak ako sa im zachce, ale musia sa zodpovedať ostatným z rozhodnutí, ktoré chcú urobiť alebo urobili) a **inklúzii** (záujmy všetkých členov „obce“ musia byť zahrnuté v deliberácii).

2.2 Čo to znamená v praxi?

Zdôvodňujúca reciprocita - pri rozhodovaní o verejných veciach je žiaduce, aby tí, ktorí majú moc na politické rozhodnutia, tieto proaktívne zdôvodňovali verejnosti, vysvetľovali svoje východiská, mechanizmy pôsobenia zmeny a sledované ciele. Keďže hodnoty a záujmy rôznych častí politickej reprezentácie, rovnako ako záujmy rôznych častí populácie, sú neraz protichodné, cieľom deliberatívnej praxe nie je dosiahnuť konsenzus (zhodu) na úrovni hodnôt, ale porozumenie tejto rôznorodosti východiskových princíпов a hľadanie recipročne prijateľných praktických aktivít (politik), ktoré vystihujú spoločné záujmy aktérov vo verejnom priestore (napr. podpora zdravia, rešpektovanie ľudských práv, vymožitelnosť práva).

Otvorenosť - každému občanovi je umožnené participovať v deliberačných procesoch, prístup k participácii nie je obmedzený nejakými systémovými bariérami, organizátor deliberatívneho procesu aktívne zabezpečuje, aby všetky záujmové zoskupenia boli pozvané/**zahrnuté** a celý proces je **prístupný** verejnosti a médiám.

Záväznosť a zodpovednosť - participácia občanov na deliberatívnych procesoch nesmie byť zneužitá na manipuláciu a predstieranie „dobrej vôle“ zo strany rozhodovačov. Obsahy komunikované nositeľmi politickej moci (**zdôvodňovanie**) – napriek tomu, že sa nejedná o proces „v zmysle zákona“ – musia byť záväzné a nasledované zodpovedným správaním v zmysle zdôvodnenia.

Dynamika procesu deliberatívnej demokracie - znamená, že popri záväznosti a zodpovednosti si všetky strany (nositelia politickej moci aj verejnosť) uvedomujú

¹²⁷ O'Flynn, I. (2002). *The philosophical basis of deliberative democracy*. A thesis submitted to the Queen's University of Belfast for the Degree of Doctor of Philosophy, in the Faculty of Legal, Social and Educational Sciences, s. 88).

¹²⁸ Gutmann, A., Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, s. 3-6.

potrebu dynamického chápania správy vecí verejných. **Nestavajú sa k ďalším potenciálnym zmenám a priori ako k porušeniu doterajších dohôd**, ale ako k výzve pre skvalitňovanie verejných politík.

2.3 Princípy zapájania občanov do tvorby verejných politík

Pre úspešné zapájanie občanov do tvorby verejných politík je nevyhnutný pozitívny postoj verejnej správy a jej pracovníkov k participácii ako aj poznanie a uplatňovanie niekoľkých základných metodologických princípov participácie občanov. Tieto princípy navigujú základné rozhodovanie sa verejnej správy pri participatívnych procesoch.

Základné predpoklady úspešného zapájania občanov do tvorby verejných politík možno zhrnúť do nasledujúcich desiatich bodov, ktoré sa opierajú predovšetkým o odporúčania OECD¹²⁹:

1. **Presvedčenie** predstaviteľov verejnej správy o skutočnej prospešnosti zapájania verejnosti do rozhodovania o veciach verejných.
2. Aktívne **využitie všetkých existujúcich legislatívnych nástrojov** na umožnenie práva občanov zúčastňovať sa verejného rozhodovania.
3. Zabezpečenie **zrozumiteľnosti procesu participácie** (cieľov, rolí/aktérov, zodpovedností, zdôvodnení atď.) pre laickú verejnosť.
4. **Dostatočný čas** na participatívny proces, t.j. včasnosť a dostatočná dĺžka trvania jednotlivých etáp aj celého procesu tak, aby umožňovala uspokojujúci dialóg.
5. Objektivita, t.j. **poskytnutie všetkých dostupných informácií** zo strany verejnej správy (úplnosť, vecnosť/nestrannosť a dostupnosť všetkým).
6. **Vyčlenenie dostatočných zdrojov** (finančných, ľudských, technických a ďalších), nevyhnutných na zabezpečenie celého participatívneho procesu a jeho efektivity.
7. **Koordinácia participatívnych procesov** cez všetky úrovne a rezorty verejnej správy a s MNO s cieľom maximálnej efektivity a prevencie rizík (duplicity, prílišného zaťaženia verejnej správy ako aj občanov, kontraproduktívnosti a pod.).
8. **Zodpovednosť verejnej správy**: otvorenosť, transparentnosť a zdôvodňovanie postojov a rozhodnutí voči všetkým podnetom, ktoré verejná správa získava od občanov a MNO v rámci participatívneho procesu.
9. **Monitorovanie a vyhodnocovanie procesov** a výsledkov participatívnej tvorby politík verejnou správou. Cieľom hodnotenia je skvalitnenie participácie a jej prispôbenie meniacim sa podmienkam.
10. Využívanie aktívnych občanov a dynamiky občianskej spoločnosti pre **posilnenie občianskeho vzdelávania** verejnosti a skvalitnenie rozhodovania.

¹²⁹ Adaptované z: Engaging Citizens in Policy-making (2001), PUMA Policy Brief No. 10 for politicians and senior government officials Free on-line at the OECD Public Management Website: <http://www.oecd.org/puma/>.