

**Kvalitatívny výskum zameraný na participáciu marginalizovaných skupín pri tvorbe
verejných politík
Centrum pre výskum etnicity a kultúry**

pracovný návrh

Kontext:

Ľudia vytláčaní na okraj spoločnosti alebo znevýhodnení či už z dôvodu ich etnicity, zdravotného stavu, veku, sexuálnej orientácie alebo iného postavenia majú štandardne veľmi nízku reprezentáciu v politických a legislatívnych procesoch. Chýba im politická reprezentácia pri tvorbe zákonov, ako aj verejných politík. Tieto skupiny boli typicky aj historicky vylučované z podielu na moci. Ich perspektíva a situácia (vrátane znevýhodnení) nie sú férovo zohľadňované v zákonoch, politikách ako aj formálnych či neformálnych pravidlách inštitúcií. Dopady verejných politík, ktoré nezohľadňujú rôznorodé situácie jednotlivcov patriacich do znevýhodnených skupín môžu byť častokrát diskriminačné alebo dokonca vylučujúce. Namiesto vytvárania rovných príležitostí, môžu nerovnosti prehĺbovať. Napríklad politika bývania, tvorby územných plánov, ktoré neberú do úvahy napríklad existenciu vylúčených osád ako dôsledok historického znevýhodnenia. Vylúčenie z histórie alebo celkovo rôznorodosti či už etnickej alebo aj LGBTI alebo situácie chronicky chorých či so zdravotným znevýhodnením zo šlabikárov a učebníc, ktoré vôbec nezmieňujú existenciu etnických menších udržiava napríklad nerovný status v symbolickej rovine.

Účasť marginalizovaných skupín pri tvorbe verejných politík má potenciál vziať perspektívu znevýhodnenej skupiny, tak aby boli verejné politiky férové a smerovali k vytváraniu príležitosti žiť dôstojný život pre každého. Mocenský nepomer medzi tými, ktorí rozhodujú o verejných politikách a medzi tými, ktorých sa dotýkajú sa bezpochyby dotýka každého „bežného občana“ a „občianky“. Ak sa však jedná o „bežných občanov“, ktorí nepatria do marginalizovaných skupín, je možné predpokladať, že ich perspektíva a situácia je lepšie zohľadnená vo verejných politikách vzhľadom k tomu, že ich politická reprezentácia mala a má najvýraznejší podiel na moci. Jednoduchšie povedané, je pravdepodobné, že súčasná politická reprezentácia lepšie reflektuje potreby, záujmy a perspektívy majoritného obyvateľstva než menších, pretože ich lepšie pozná. Súčasne, vzdelaní občania a vyššou mierou sociálneho kapitálu sú lepšie pripravení aktívne sa zúčastňovať rozhodnutí verejnej správy, prípadne sa brániť ak na nich majú nepriaznivý dopad.

Cieľ:

Cieľom kvalitatívneho výskumu je dôkladne zmapovať bariéry, ako aj možnosti participácie vybraných marginalizovaných skupín v ich účasti pri tvorbe verejných politík na všetkých štyroch skúmaných úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna a lokálna). Výskumná aktivita má smerovať k návrhu konkrétnych opatrení a procesov, ktorými je možné vytvoriť priestor pre zmysluplnú účasť členov a členiek marginalizovaných skupín pri tvorbe verejných politík.

Metóda:

Na splnenie vyššie uvedenej výskumnej úlohy navrhujeme metódu prípadovej štúdie, zameranej na príklad dobrej alebo naopak škodlivej praxe pri účasti vybraných marginalizovaných skupín. Prípadové štúdie nám umožnia dostatočne detailne zachytiť kontext znevýhodnenia ale aj potenciálu účasti cieľových skupín. Pri ich príprave budeme vychádzať z nasledovných dát: dostupné informácie o verejných politikách obsiahnutých v zákonoch, opatreniach, uzneseniach, koncepciách a pod. schválených alebo pripravených orgánmi verejnej správy, realizácia pološtrukturovaných individuálnych prípadne skupinových interview so všetkými relevantnými aktérmi ako aj štúdiom dostupnej domácej a zahraničnej odbornej literatúry. Prípadové štúdie sú zamerané na vybrané marginalizované skupiny, ktoré historicky boli a naďalej sú vytláčané na okraj spoločnosti. Pri každej menšine sa budeme zameriavať na rodovú dimenziu s cieľom zachytiť viacnásobné znevýhodnenie žien a dievčat.

12 pilotných štúdií navrhujeme sa zamerať na nasledovné skupiny a oblasti.¹

1.-2.

cieľová skupina: Rómovia

úroveň tvorby verejných politik: národná a lokálna (ak bude možné súčasne aj mikroregionálna)

Príslušníci a príslušníčky najmä marginalizovaných rómskych komunít patria na Slovensku historicky medzi najznevýhodňovanejšie skupiny na základe etnicity ako aj socio-ekonomického statusu. Rómovia boli tiež notoricky vytláčaný na okraj spoločnosti násilnými politikami exklúzie (ako napríklad Holokaust) alebo asimilácie (opatrenia počas osvietenstva alebo počas socializmu). Napriek uznaniu rovnocennosti s inými národnostnými menšinami v roku 1991, pomerne heterogénnej rómskej reprezentácii naďalej chýba zmysluplný podiel na moci či už na národnej alebo lokálnej úrovni. Rómovia boli a do istej miery naďalej sú vylučovaní nielen z tvorby verejných politik, ktoré sa týkajú všetkých, ale aj tých, ktoré sa zameriavajú na nich. V dvoch prípadových štúdiách sa zameriame na príklady resp. pokusy o vytváranie participatívnych procesov týkajúcich sa tejto menšiny. Konkrétne na národnej úrovni procesu prípravy akčných plánov k Národnej stratégii integrácie Rómov v rokoch 2014-2016, ktorá bola koordinovaná Úradom splnomocnenca pre rómske komunity. Druhá prípadová štúdia sa zameria na príklad podpory účasti marginalizovaných Rómov pri tvorbe politik na lokálnej úrovni. Predbežne navrhujeme zamerať sa príklad tzv. rómskej rady v obci Spišský Hrhov. Alternatívne by sme vybrali obec, ktorá pripravovala svoju lokálnu komplexnú stratégiu integrácie Rómov participatívnym spôsobom. Cieľom prípadovej štúdie bude zistiť za akých okolností a s pomocou akých inštitucionálnych mechanizmov je možné podporiť účasť členov a členiek tejto vnútorne heterogénnej skupiny na tvorbe politik.

3. **cieľová skupiny:** všetky znevýhodnené skupiny

¹ Ide o pracovný návrh na ďalšiu diskusiu. Bolo by vhodné nechať priestor na prípadné zmeny v priebehu realizácie projektu v prípade podľa toho ako si to bude projekt priebežne vyžadovať. (napríklad po teoretickej úvodnej časti)

úroveň tvorby verejných politík: národná

V rokoch 2013-2014 prebehla v slovenských podmienkach prelomový pokus o prípravu celoštátnej stratégie ochrany ľudských práv vytvorenej participatívnym spôsobom za účasti reprezentácie všetkých znevýhodnených skupín (národnostné menšiny, LGBTI, ženy, zdravotne postihnuté osoby, seniori, mládež). Jednou z ústredných trecích plôch zástupcov tretieho sektora bola nezhoda medzi liberálnou a výrazne konzervatívnou interpretáciou ľudských práv, ktorá často neumožňovala vznik kompromisných prienikov. V prípadovej štúdií sa zameriame na hodnotenie použitých stratégií participácie z pohľadu koordinátora prípravy stratégie ako aj jednotlivých účastníkov a účastníčok s cieľom hľadania kompromisov tak, aby hlas a perspektíva každej skupiny mohla byť čo najhodnotnejšie zastúpená vo finálnej verejnej politike.

4.5.-6. Cieľová skupina: osoby so zdravotným znevýhodnením

úroveň tvorby politík: lokálna, regionálna a národná

Ľudia so zdravotným znevýhodnením patria k pomerne výrazne občiansky angažovaným skupinám. Viacero mimovládnych organizácií sa venuje obhajobe dodržiavania ich práv a advokácii na rôznych úrovniach verejnej správy (predovšetkým na centrálnej úrovni). Avšak miera ich zapojenia do procesov tvorby a pripomienkovania verejných politík nebola doposiaľ preskúmaná. V našich 3 prípadových štúdiách sa zameriame na mieru zapojenia týchto skupín do tvorby politík na troch úrovniach – národnej, regionálnej a lokálnej. Národná úroveň tvorí dôležitý rámec pre tvorbu legislatívy a strategických dokumentov. Na tejto úrovni by bolo prínosné preskúmať do akej miery mali ľudia so zdravotným znevýhodnením možnosť participovať na procese plánovania procesu deinštitucionalizácie sociálnych služieb, teda poskytovania sociálnych služieb nie vo veľkých inštitúciách s celoročným pobytom, ale prostredníctvom menších poskytovateľov sociálnych služieb n komunitnej úrovni tak, aby ľudia so zdravotným postihnutím mohli žiť vo svojej obci/meste. Deinštitucionalizácia sociálnych služieb je dôležitá nielen preto, že je to trend podporovaný európskymi inštitúciami, ale tiež preto, že pre život ľudí so zdravotným postihnutím prináša výraznú pozitívnu kvalitatívnu zmenu. Regionálna úroveň je špecificky dôležitá práve pre ľudí so zdravotným znevýhodnením, pretože VÚC disponujú mnohými kompetenciami v poskytovaní služieb týmto ľuďom. Zároveň sú zriaďovateľmi špeciálnych škôl, ktoré sú navštevované predovšetkým deťmi so zdravotným znevýhodnením. Lokálna úroveň – obecné samosprávy – disponuje mnohými kompetenciami v poskytovaní sociálnych a komunitných služieb, ktoré sú nevyhnutné preto, aby ľudia so zdravotným postihnutím mohli žiť vo svojom meste/obci a nemuseli byť izolovaní vo veľkých inštitúciách.

Pri realizácii týchto prípadových štúdií budeme sledovať aj rôzne typy a mieru znevýhodnenia a ich vplyv na možnosti participácie na verejných politikách. Špecifický zreteľ budeme klásť na práva detí so zdravotným znevýhodnením. Súčasne sa budeme snažiť zohľadniť aj skupinu chronicky a dlhodobo chorých osôb.

7.-8. cieľová skupina:migranti

úroveň tvorby politík: národná a lokálna

Na Slovensku žije v súčasnosti približne 85 tisíc cudzincov z takmer všetkých krajín. V roku 2014 bola prijatá integračná politika, avšak na procese jej prípravy sa podľa našich informácií migranti prakticky nepodieľali, alebo podieľali len veľmi formálne. V rámci Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny zasadala expertná skupina MEKOMIC, ktorej cieľom bolo prispieť k efektívnej tvorbe integračných politík a zákonov. Na jeho zasadnutie boli prizývané aj migrantské organizácie. Jej efektívnosť však nebola vyhodnocovaná ani skúmaná. Naším cieľom bude preto analyzovať procesy tvorby zákonov a stratégií na národnej úrovni so špecifickým fokusom na zapájanie migrantských organizácií a jednotlivcov a navrhnúť možné modely alebo mechanizmy efektívnejšieho zapájania týchto organizácií do tvorby politík.

To isté platí aj pre lokálnu úroveň. Podľa našich doterajších zistení sa cudzinci na tvorbe lokálnych politík nepodieľajú vôbec, alebo len v minimálnej miere. Naším cieľom bude odhaliť súčasné bariéry, ktoré bránia migrantom podieľať sa na tvorbe lokálnych politík. V tomto prípade budeme nadväzovať na rozsiahly výskum CVEKu z uplynulých rokov a prehľbíme naše zistenia o aspekt politickej a občianskej participácie a reprezentácie.

9. cieľová skupina:seniori

úroveň tvorby politík: lokálna

Seniori sú kategóriou populácie, ktorá je významným užívateľom rôznych verejných služieb, najmä zdravotníckych, sociálnych a pod. Vzhľadom na postupné starnutie populácie na Slovensku navrhujeme preskúmať možnosti zapojenia seniorov do tvorby politiky, najmä na lokálnej úrovni, prípade regionálnej úrovni, na ktorých sú plánované a realizované práve politiky pre oblasť zdravotnej starostlivosti a sociálnych služieb.

10. cieľová skupina: mládež

úroveň tvorby politík: lokálna

Viacere výskumy (napr. IUVENTA) poukazujú na veľmi nízku a stále sa znižujúcu občiansku a politickú participáciu mladých ľudí. Medzinárodné dokumenty ale aj stratégie (Akčný plán pre deti, Stratégia pre mládež) zdôrazňujú dôležitosť zapájania mladých ľudí do tvorby verejných politík aj do verejného života. Viaceré mestá postupne vytvárajú platformy pre zapájanie mladých ľudí do rozhodovania, predovšetkým prostredníctvom regionálnych rád mládeže. Tieto procesy však neboli komplexne sledované a vyhodnocované. V jednej prípadovej štúdii sa zameriame preto práve na proces vytvárania týchto platforiem a ich úspešnosť. Viac ako na národnej úrovni považujeme za zaujímavejšie a dôležitejšie sledovať túto tému na lokálnej úrovni, keďže práve lokálna úroveň môže lepšie reflektovať potreby mladých ľudí a nájsť mechanizmy na ich zapájanie.

11. oblasť životné prostredie a znevýhodnené skupiny

úroveň tvorby politík: lokálna prípadne mikroregionálna

Túto oblasť často charakterizuje konflikt medzi verejným záujmom a súkromným záujmom súkromných podnikateľov, ktorí majú záujem využívať prírodné zdroje na úkor životného prostredia. Tento konflikt často charakterizuje mocenský nepomer a sprevádza korupcia a slabý prístup k dotknutým skupinám k nástrojom právneho štátu. Rozvoj priemyselných zón alebo aj bytových projektov môže mať disproporčne negatívny dopad na menšiny žijúce na

okraji spoločnosti, akými sú na Slovensku najmä chudobné rómske komunity. Príkladom sú znečistené zdroje vody, ktoré sú donútené využívať niektoré vylúčené komunity z dôvodu výstavby pre affluentnejších obyvateľov obce. Pri potieraní zohľadňovania potrieb a dopadov na marginalizovanú skupinu tak výraznú úlohu zohráva súkromný záujem, ktorý má častokrát bližšie k procesom rozhodovania ako obyvatelia chudobných obydí. V prípadovej štúdií sa zameriame na hodnotenie procesu Environmental Impact Assessment (EIA) práve s ohľadom na situáciu marginalizovaných skupín. Predpokladáme, že pôjde o praktický prípad obce resp. mesta, ktoré bude slúžiť či už ako príklad dobrej alebo škodlivej praxe.

12. spracovanie prípadovej štúdie podľa návrhu Via juris – úspešný prípad občianskej participácie