

Analýza existujúcich účinných a inovatívnych participatívnych nástrojov v zahraničí, ktoré je možné zakotviť do slovenského právneho rámca zapojenie verejnosti do tvorby verejných politík – príklady dobrej praxe

autori:

- Kristína Babiaková
- Ivana Figuli
- Imro Vozár

názov výstupu: **Analýza existujúcich účinných a inovatívnych participatívnych nástrojov v zahraničí, ktoré je možné zakotviť do slovenského právneho rámca**

názov výstupu z opisu: 12 prípadových štúdií participácie / dokumentácia ex – post prípadov participácie zraniteľných skupín na tvorbe verejných politík

zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2018

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Materiál predstavuje príklady participačných mechanizmov vo vybraných európskych krajinách, presnejšie výber dobrej praxe, ktorý vznikol v rámci samostatného bloku aktivít zameraných na analýzu participácie a jej ukotvenia z pohľadu legislatívy a právneho rámca. Na základe rešerše zahraničnej literatúry a vytypovaných zahraničných úprav participácie boli vybrané modely, ktoré je možné uplatniť na národnej, ako aj lokálnej úrovni.

Zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík a do legislatívneho procesu môže byť kľúčové pre legitimitu a kvalitu výsledných materiálov. Participácia sa môže diať na rôznych úrovniach štátnej alebo lokálnej správy. Proces participácie môže byť pritom upravený buď v právne nezáväzných alebo záväzných aktoch a to buď ako všeobecné pravidlá vzťahujúce sa na rôzne oblasti života a pre rôzne typy aktov alebo v podobe špecifickej úpravy participácie v tej ktorej oblasti alebo pre ten ktorý typ aktu.

Cieľom bolo primárne hľadať inšpiráciu v právnych úpravách a postupoch iných európskych krajín týkajúcich sa participácie verejnosti na legislatívnom procese na úrovni parlamentu ako aj participácie na tvorbe verejných politík na národnej a lokálnej úrovni, keďže to sú práve úrovne, kde Slovenská republika zaznamenáva nedostatky.

Pri hľadaní príkladov participačných mechanizmov nám ako odrazový mostík poslúžili už existujúce komparatívne štúdie zameriavajúce sa na krajiny Európy, pričom následne pri výbere konkrétnych krajín pre ďalšiu analýzu sme brali v úvahu geografickú a kultúrnu diverzitu a naše jazykové možnosti pri vyhľadávaní čo najdetailnejších úprav. Preto túto analýzu nemožno považovať za vyčerpávajúcu, ale skôr akýsi kompilát vybraných príkladov zapájania verejnosti do vecí verejných.

Zanalyzované príklady, modely a výstupy rešeršu boli spracované z pohľadu ich efektívnosti, potencionálnej účinnosti, teda konkrétneho prínosu pre slovenské právne prostredie. Výstup zhodnotí možnosti ich implementácie a využitia v slovenskom kontexte. Následne v súčinnosti s posúdením potrebných legislatívnych zmien, či zmien aplikačnej praxe, budú spracované závery, návrhy riešení a zmien, či odporúčania pre prax.

I. Úvod

Analýza poukazuje na skutočnosť, že prístupy členských štátov EÚ pri úprave participačných mechanizmov a postupov sú veľmi rozmanité. Rozmanitosť vyplýva jednak z tradície demokratických prístupov riadenia spoločnosti ale aj kultúrnych špecifik a odlišných národných či lokálnych potrieb.

Keď hovoríme o všeobecnej úprave participácie verejnosti na tvorbe verejných politík v krajinách EÚ, tak je nutné poukázať na dva prístupy. Niektoré krajiny EÚ upravujú všeobecné pravidlá účasti verejnosti na tvorbe verejných politík prostredníctvom takzvaných soft nástrojov, ako sú **kódexy, usmernenia, príručky a kompilácie osvedčených postupov**. To však neznamená, že v týchto krajinách v jednotlivých oblastiach nemôže byť participácia upravená aj prostredníctvom právne záväzných aktov. Sú však aj krajiny, ktoré sa rozhodli dať všeobecným pravidlám participácie verejnosti na tvorbe verejných politík **zákonnú alebo aj podzákonnú podobu** (najmä prostredníctvom vládných nariadení, procesných pravidiel atď.).¹

Cestou takzvaného *soft law* pri úprave participačných postupov pri tvorbe verejných politík išlo napríklad **Spojené kráľovstvo**, ktoré upravuje princípy participácie pri príprave verejných politík v nezáväznej vládnej príručke s názvom Zásady konzultácií: Usmernenie (*Consultation Principles: Guidance*²), prijaté v roku 2012 ako aj v kódexe postupov pri konzultáciách- *Code of Practice on Consultation*³, ktorý bol prvýkrát prijatý v roku 2000⁴. Obdobná úprava funguje aj na lokálnej úrovni.

V prípade úpravy participácie verejnosti na tvorbe verejných politík na lokálnej úrovni sú prístupy krajín tiež rozmanité. Napríklad **Maďarsko** má povinnosť zapájať verejnosť do tvorby verejných politík na miestnej úrovni ustanovenú v zákone o miestnych vláдах (Zákon LXV of 1990⁵), ktorá je následne upravená na miestnej úrovni prostredníctvom dekrétov miest.

Vo vzťahu k otázke participácie verejnosti na legislatívnom procese na úrovni parlamentu je však nutné konštatovať, že len málo krajín ju má explicitne upravenú vo svojom právnom poriadku a ak aj má, jej vynútiteľnosť je otázna (Lotyšsko, Švajčiarsko, Španielsko). O nevyhnutnosti otvárať aj túto úroveň prijímania všeobecne záväzných právnych predpisov širšej verejnosti sa však diskutuje vo viacerých krajinách. V tomto ohľade vznikajú zaujímavé pilotné projekty z iniciatívy verejnej správy alebo občianskej spoločnosti vo viacerých vybraných krajinách.

1

http://www.cnvos.si/UserFiles/File/Zagovornistvo/PUBLIC%20PARTICIPATION%20IN%20DECISION%20MAKING%20PROCESS_comparative%20analysis_December%202014_CNvos.pdf, December 2014

² Consultation Principles: Guidance,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492132/20160111_Consultation_principles_final.pdf

³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

⁴

http://www.cnvos.si/UserFiles/File/Zagovornistvo/PUBLIC%20PARTICIPATION%20IN%20DECISION%20MAKING%20PROCESS_comparative%20analysis_December%202014_CNvos.pdf, December 2014

⁵ <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarorszag/6-1990-65ang.htm>

II. Participácia verejnosti na legislatívnom procese na úrovni parlamentu

Právna úprava participácie verejnosti na legislatívnom procese na úrovni parlamentu v členských štátoch EÚ alebo iných krajinách Európy sa zdá byť skôr výnimkou. Okrem nižšie uvedených krajín (Lotyšsko, Švajčiarsko, Španielsko) sme pre účel tejto otázky analyzovali aj parlamentné systémy v Českej republike, Francúzsku, Belgicku a Fínsku, kde napriek prebiehajúcim diskusiám o nutnosti otvárať parlament občanom, žiadna úprava participácie na legislatívnom procese v parlamente neexistuje.

1. Lotyšsko

Lotyšský parlament Saeima prijal 30. marca 2006 vyhlásenie o spolupráci s mimovládnyimi organizáciami⁶. V tomto vyhlásení sa parlament zaviazal okrem iného:

- *zapájať zástupcov mimovládnych organizácií do práce výborov Saeima a v rámci týchto výborov vypočuť názory a návrhy mimovládnych organizácií a spoločnosti k záležitostiam v kompetencii príslušného výboru*

Parlamentné výbory tak môžu pozývať zástupcov mimovládnych organizácií ako odborníkov na diskusie k jednotlivým problémom⁷. Jednotlivé výbory majú vymenovaných aj koordinátorov pre spoluprácu s MVO. Ich zoznam je zverejnený na stránke Saeima: <http://www.saeima.lv/en/public-participation/coordinators>

Pri takejto právne nezáväznej úprave participácie, ktorej uplatnenie je plne na zvážení parlamentných výborov jej funkčnosť závisí od politickej vôle a politickej kultúry krajiny.

Mimovládne organizácie (MVO) v Lotyšsku môžu ovplyvňovať legislatívny proces v parlamente aj prostredníctvom legislatívnych iniciatív a predkladaním návrhov. Právo podávať takéto návrhy vyplýva priamo z Lotyšskej Ústavy a jej článku 104⁸.

Hromadné podania⁹

V nadväznosti na iniciatívu webovej platformy ManaBalss.lv¹⁰ Saeima rozšírila účasť spoločnosti na legislatívnom procese prostredníctvom hromadných podaní, ktoré možno predkladať parlamentu. Podanie nemôže mať menej ako 10 000 podporovateľov. Podanie môžu podpísať občania Lotyšska, ktorí dosiahli vek 16 rokov v deň podania. Taktiež je možné zhromažďovať podpisy elektronicky, pokiaľ je zabezpečená možnosť identifikovať signatárov a chrániť osobné údaje.

Kolektívne podanie musí obsahovať žiadosť adresovanú Saeima a stručný opis žiadosti; musí tiež určiť fyzickú osobu oprávnenú zastupovať signatárov hromadnej pripomienky.

Formát podania

⁶ <http://www.saeima.lv/en/public-participation/deklaracija>

⁷ <http://www.saeima.lv/en/public-participation/the-saeima-and-ngo-forum>

⁸ <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>

⁹ <http://www.saeima.lv/en/public-participation/submissions-and-proposals>

¹⁰ <https://manabalss.lv/>

Podľa zákona o predkladaní podaní¹¹ by mal byť uvedený celý názov zadávateľa, ako aj adresa, kde sa má doručiť odpoveď. Podanie musí byť podpísané. Zadávateľ je oprávnený poskytnúť akékoľvek ďalšie informácie, ktoré by mu pomohli kontaktovať ho.

Postup pre kontrolu podania

Ak bola parlamentu adresovaná otázka, odpoveď na ňu musí zaslať do jedného mesiaca od jej podania. Ak si podanie odpoveď nevyžaduje Saeima informuje predkladateľa v priebehu siedmich pracovných dní o prijatí žiadosti.

Ak je návrh určený pre inú inštitúciu, Saeima ho postúpi a do siedmich pracovných dní informuje jej predkladateľa.

Zákon o predkladaní podaní sa nevzťahuje na elektronické podania bez elektronického podpisu.

Zaslané pripomienky sú významným zdrojom informácií pre výbory a parlamentné skupiny. S cieľom poskytnúť poslancom možnosť analyzovať stanoviská a návrhy obsiahnuté v podaniach podaných súkromnými subjektmi, oddelenie pre styk s verejnosťou zhromažďuje informácie, pripravuje mesačný prehľad o podaniach a predkladá ho na posúdenie výboru pre mandát, etiku a predkladanie návrhov¹².

2. Španielsko

Významnou platformou pre participáciu verejnosti na legislatívnom procese v parlamente sú vypočutia pred parlamentnými komisiami, ktoré pripravujú materiál na rokovanie parlamentu.

Táto možnosť sa opiera o všeobecné ustanovenie článku 44 ods. 4 Rokovacieho poriadku Kongresu¹³: « *Komisia prostredníctvom predsedu Kongresu môže požiadať o prizvanie ďalších kompetentných osôb na účely informovania a poradenstva pre Komisiu*“.

Ide však skôr o výnimočný postup, ktorý nie je výslovne ustanovený ako fáza legislatívneho procesu a to ani ako fakultatívna. Vypočutie podlieha schváleniu predsedníctva príslušnej parlamentnej komisie, po ktorom sa parlamentným skupinám udelí lehota na predkladanie návrhov na možné vypočutia. Nakoniec predsedníctvo komisie odsúhlasí konkrétne vystúpenia.

Na rozdiel od toho, v niektorých autonómnych spoločenstvách je úprava účasti na legislatívnom procese v Parlamente silnejšia. Konkrétne v Andalúzii, Astúrii, Kantábrii, Katalánsku a Extremadure je vypočutie verejnosti výslovne upravené ako riadna súčasť legislatívneho procesu.

V Andalúzii je to článok 113 Štatútu o autonómii¹⁴, ktorý uvádza: “*Občania prostredníctvom organizácií a združení, v ktorých sa združujú, [...] sa zúčastnia legislatívneho postupu v súlade s podmienkami stanovenými v rokovacom poriadku Parlamentu*“.

¹¹ http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/Law_On_Submissions.doc

¹² <http://www.saeima.lv/en/public-participation/submissions-and-proposals>

¹³ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

Právna úprava obsiahnuté v rokovacích poriadkoch parlamentov uvedených piatich spoločenstiev sa zhoduje v ich základných aspektoch, aj keď existujú určité rozdiely:

1) Existujú dve možnosti čo sa týka momentu vypočutia verejnosti:

- V Andalúzii, Extremadure a Katalánsku sa vypočutia konajú po diskusii v pléne o zásadných pripomienkach vznesených k textu parlamentnými skupinami, v prípade ak bol takýto návrh zákona posunutý do ďalšej fázy procesu.
- V Astúrii a v Kantábrii sa tento moment vypočutia líši podľa toho, či ide o zákon predložený vládou alebo Kongresom. V prípade ak ide o návrhy zákona Kongresu, tak vypočutie verejnosti sa bude odohrávať potom ako sa prerokujú pripomienky v pléne. V prípade vládneho zákona sa to deje po zverejnení návrhu zákona vo vestníku a pred pripomienkovaním zo strany poslancov.

2) Po debate o pripomienkach (v Astúrii a Kantábrii, ako sa už spomenulo, v prípade vládnych návrhov zákona po ich zverejnení) sa určí Parlamentným skupinám lehota na podávanie návrhov na vypočutie skupín alebo organizácií občianskej spoločnosti.

3) Schválenie alebo zamietnutie požadovaných vystúpení prináleží predsedníctvu Komisie (článok 113 rokovacieho poriadku parlamentu Andalúzie), alebo samotnej Komisii (článok 115 rokovacieho poriadku parlamentu Kantábria a článku 106 rokovacieho poriadku parlamentu Katalánska), prípadne predsedníctvu snemovne po vypočutí rady hovorcov (článok 165 rokovacieho poriadku parlamentu Extremadury).

Odlíšny je v tomto režim stanovený v čl. 67 rokovacieho poriadku parlamentu v Astúrii¹⁵, podľa ktorého musia byť vystúpenia schválené predsedníctvom Komisie - s výnimkou prípadu, keď parlamentná skupina písomne požiada, aby boli schválené Komisiou - ale vystúpenia, ktoré navrhli dve parlamentné skupiny alebo pätina členov Komisie nevyžadujú predchádzajúci súhlas predsedníctva alebo Komisie.

A nakoniec, po vypočutiach sa otvorí termín na predloženie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k paragrafovému zneniu (v Astúrii a Kantábrii, vo vzťahu k vládnym návrhom zákonov ešte aj pripomienkovanie obsahu zákona poslancami)¹⁶.

Proces zapracovania pripomienok verejnosti nie je upravený a keďže ide o mechanizmy, ktorých využitie je na zväžení parlamentu, je efektívnosť tohto procesu otázná.

3. Švajčiarsko

Vo Švajčiarsku je participácia verejnosti na tvorbe zákonov na federálnej úrovni upravená vo Federálnom zákone o postupe pri konzultáciách (*Federal Act on the Consultation Procedure*¹⁷).

¹⁴

http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=63&tipo=2&ini=108&fin=116&ini_sub=1&fin_sub=1

¹⁵ <http://www.jgpa.es/el-reglamento-de-la-camara>

¹⁶ <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3409502.pdf>.

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/index.html>

Tento zákon vychádza z článku 147 Federálnej Ústavy Švajčiarskej Konfederácie¹⁸, ktorý uvádza: *Kantóny, politické strany a zainteresované skupiny budú vyzvané, aby vyjadrili svoje názory pri príprave dôležitých právnych predpisov alebo iných projektov s podstatným vplyvom, ako aj vo vzťahu k významným medzinárodným zmluvám*

Vyššie zmienený zákon upravuje hlavné aspekty konzultačného postupu.

Cieľom konzultácií je umožniť kantónom, politickým stranám a zainteresovaným skupinám (čiže aj verejnosti) zúčastňovať sa na formovaní názorov a na rozhodovacom procese Konfederácie.

V zmysle jeho čl. 1 sa vzťahuje na konzultačné postupy, ktoré sú iniciované Spolkovým úradom, rezortmi federálnej správy alebo parlamentným výborom.

Nasledovné subjekty sú vyzývané, aby predložili svoje stanovisko s cieľom získať informácie o presnosti informácií v materiáloch, uskutočniteľnosti implementácie a verejnom prijatí federálneho zákona:

- a. kantóny;
- b. politické strany zastúpené vo Federálnom zhromaždení;
- c. národné zastrešujúce organizácie pre obce, mestá a horské oblasti;
- d. národné zastrešujúce organizácie pre hospodársky sektor;
- e. akékoľvek ďalšie záujmové skupiny relevantné pre konkrétny prípad.**

Článok 3 zákona vymenúva právne akty a dokumenty, pri prijímaní ktorých je tento postup nutné uplatniť:

1. Konzultácia sa realizuje pri príprave:

- a. zmena ústavy;
- b. návrh legislatívy podľa článku 164 ods. 1¹⁹ federálnej ústavy;
- c. dohody o medzinárodnom práve, ktoré sú predmetom referenda v zmysle článku 140 ods. 1 písm. b) a článku 141 ods. 1 písm. d) č. 3 federálnej ústavy alebo ktoré majú vplyv na základné kantonálne záujmy;
- d. nariadenia a iné projekty významného politického, finančného, hospodárskeho, ekologického, sociálneho alebo kultúrneho významu;
- e. nariadenia a iné projekty, ktoré nepatria pod písmeno d), ale ktoré významne ovplyvňujú jednotlivé kantóny alebo všetky kantóny alebo do významnej miery presahujú pôsobenie federálnej správy.

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>

¹⁹ Čl. 164 Švajčiarskej ústavy:

Legislatíva

1. Všetky významné ustanovenia, ktoré stanovujú záväzné právne predpisy, musia byť prijaté v forme federálneho aktu. Patria sem najmä základné ustanovenia o:

- a. uplatňovanie politických práv;
- b. obmedzenie ústavných práv;
- c. práva a povinnosti osôb;
- d. osoby povinné platiť daň, ako aj predmet a hodnotenie daní a povinnosti;
- e. povinnosti a služby Konfederácie;
- f. povinnosti kantónov v súvislosti s vykonávaním a presadzovaním federálneho práva;
- g. organizáciu a postup federálnych orgánov.

V zmysle odseku 2 citovaného článku sa však konzultačný postup môže vykonať aj pri prijímaní iných dokumentov, ktoré nespĺňajú žiadnu z požiadaviek odseku 1.

Zákon vymenúva aj situácie, kedy možno od konzultácií upustiť:

Čl. 3a Upustenie od konzultačného postupu

1. Môže sa upustiť od konzultačného postupu, ak:

a. návrh sa týka najmä organizácie alebo postupov federálnych orgánov alebo rozdelenia zodpovedností medzi federálne orgány; alebo

b. žiadne nové zistenia sa neočakávajú, pretože pozície zainteresovaných skupín sú známe, najmä preto, že už bol vykonaný konzultačný postup týkajúci sa predmetu projektu.

2. Musí sa predložiť odôvodnenie rozhodnutia o upustení od konzultačného postupu.

Článok 5 zákona upravuje kompetencie pri zahajovaní konzultácií v nadväznosti na článok 3.

Článok 5

1. Konzultačné postupy týkajúce sa projektov Federálnej správy zaháji:

a. Spolková rada v prípade projektov podľa článku 3 ods. 1;

b. zodpovedné oddelenie alebo spolková kancelária v prípade projektov podľa článku 3 ods. 2;

c. zodpovedná jednotka centrálnej alebo decentralizovanej federálnej správy, ak je oprávnená prijímať právne predpisy.

2. Konzultačné postupy týkajúce sa návrhov Federálneho zhromaždenia (Parlamentu) iniciuje zodpovedný parlamentný výbor.

Z článku 5 teda vyplýva, že konzultácie sa vzťahujú aj na návrhy, ktoré predkladá Federálne zhromaždenie, teda parlament.

Konzultačné postupy koordinuje Spolková kancelária. Uverejňuje oznámenie o akomkoľvek začatí konzultačnom procese, v ktorom sa uvádzajú podrobnosti o konzultačnom období a kancelárii, kde možno získať konzultačné dokumenty.

V zmysle článku 6 orgán zodpovedný za začatie konzultačného postupu vykoná požadované prípravy, realizuje celý proces, zostavuje výsledky a vyhodnocuje ich.

Podľa odseku 2 tohto článku Parlamentné výbory môžu požiadať o pomoc kancelárie a agentúry Spolkovej správy na prípravu konzultačného postupu a zostavenie výsledkov.

Článok 7 ustanovuje formu a dĺžku konzultácie. V zmysle tohto článku majú byť konzultačné dokumenty k dispozícii v papierovej alebo elektronickej podobe. Federálna rada môže stanoviť, že konzultačné postupy sa budú vykonávať výlučne online za predpokladu, že budú splnené potrebné technické požiadavky.

Trvanie konzultačného obdobia je najmenej tri mesiace. Toto obdobie sa môže primerane rozšíriť tak, aby zohľadňovalo štátne sviatky, ako aj obsah a veľkosť návrhu. Minimálna lehota je predĺžená ak konzultačné obdobie zahŕňa:

a. obdobie od 15. júla do 15. augusta: o tri týždne;

b. vianočné a novoročné obdobie: o dva týždne;

c. ktoré zahŕňajú Veľkú noc: o týždeň.

Ak projekt nesmie byť oneskorený, môže sa výnimočne lehota skrátiť. Konzultovaným musí byť v takom prípade poskytnuté náležité odôvodnenie naliehavosti.

Celý postup je transparentný, t.j. všetky dokumenty z konzultácií sú verejne dostupné vrátane:

- a) konzultačné dokumenty;
- b) po uplynutí obdobia konzultácií, stanoviská a zápisnice z konzultačných stretnutí
- c) zhrnutie výsledkov konzultačného postupu po tom, čo ich Spolková rada zobrala na vedomie.

Švajčiarsko tak má najpodrobnejšiu zákonnú úpravu procesu zapojenia verejnosti do prípravy zákonov na úrovni Parlamentu. Napriek tomu ani táto úprava neposkytuje inšpiráciu pre riešenie problematickej situácie v prostredí Slovenského parlamentu, keď v legislatívnom procese na úrovni parlamentu verejnosť nemá dosah sa poslanecké pozmeňovacie návrhy k návrhom vládnych zákonov. Tieto pozmeňujúce návrhy pritom môžu úplne znegovať výsledky pripomienkovania vládneho návrhu zákona verejnosťou, ktoré sa odohralo v rámci medzirezortného pripomienkového konania s predkladateľom zákona ešte pred vstupom do parlamentu. Na poslanecké návrhy zákonov verejnosť nemá absolútne žiadny dosah.

Viacere krajiny pritom vnímajú otváranie legislatívneho procesu verejnosti ako dôležitú otázku a možný nástroj na vrátenie legitimacy a dôveryhodnosti verejných inštitúcií.

4. Francúzsko

Vo Francúzsku sa tieto diskusie vedú aj na pôde parlamentu, konkrétne Senátu. Na jednej z diskusií, 1. februára 2017, ktorú hosťoval senátor Henri Cabane sa k téme participatívnej demokracie vyjadrili renomovaní francúzski profesori Loïc Blondiaux, profesor politických vied na Univerzite Paris I Panthéon-Sorbonne a Rémi Lefebvre, profesor politických vied na Univerzite Lille II²⁰. Zaznelo nasledovné:

„Výzvy sú jasné: prežívame veľkú krízu legitimacy a účinnosti tradičných zastupiteľských inštitúcií. Kríza legitimacy je preukázaná: bezprecedentná nedôvera občanov voči voleným predstaviteľom, ľahostajnosť, ktorá vedie k neúčasti, rozhorčeniu a radikalizácii. Radikalizácia sa prejavuje rôznymi spôsobmi: niektorí ľudia nasledujú populistické hnutia, niektorí "proti-systémové" alebo krajnú pravicu; iní sa usilujú o iné formy demokracie, ktoré už nemožno zanedbávať. U istej časti obyvateľstva, ktorú ešte zostáva kvantifikovať identifikovať, existuje odpor, nedôvera voči samotnému zastupiteľskému princípu vládnutia (...) Občania chcú inkluzívnejšie, horizontálnejšie rozhodovanie a prejavujú ochotu zapojiť sa. Prešli sme po tichu k "demokracii činu". Na celom území, bez toho, aby sa obracali na politických činiteľov, berú občania situácie, miesta a veci verejné do vlastných rúk. Stále neexistuje politická kryštalizácia tohto hnutia - možno to nie je ani ich cieľom - v tradičnej politickej podobe. Toto hnutie odmieta spotrebu politiky občanom, delegovanie riadenia verejných záležitostí na špecializovaných aktérov. (...) Dnes nestačí, aby bolo rozhodnutie prijaté zvoleným orgánom, na to, aby bolo považované za legitímne. Je to spôsob, akým je prijaté rozhodnutie, ktoré mu tú legitimitu dáva. Rozhodnutie, na ktorom nebola zhoda,

²⁰ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html

neprebehla k nemu diskusia alebo nebolo diskutované so všetkými zúčastnenými, už nemožno považovať za legitímne. Ide o veľmi zásadnú zmenu prístupu a očakávaní“²¹ .

Francúzsko nemá upravený proces zapojenia verejnosti do tvorby legislatívy na úrovni parlamentu, ale existuje tam zaujímavá občianska iniciatíva, ktorá si dala za cieľ takúto spoluprácu medzi poslancami a občanmi rozbehnúť. Občianske združenie *Parlement & Citoyens*²² ponúka poslancom a občanom online platformu, kde môžu spoločne tvoriť zákony. Registrácia do platformy je vykonaná po uhradení členského poplatku, ktorý sa líši pre jednotlivcov, organizácie (ziskové alebo neziskové), poslancov a potom ak títo súhlasia s princípmi a pravidlami fungovania tejto platformy vyjadrenými v jej Charte²³.

Združenie má správnu radu zloženú z nasledovných sekcií: Poslanci, Experti, Miestne samosprávy, Odbory a profesijné organizácie, Združenia a nadácie, Správne a poradné orgány, Zakladatelia a Občania

Kanceláriu združenia tvorí jeden člen z každej sekcie správnej rady. Okrem toho má združenie aj operačný tím.

Možnosti zapojenia sa pre občanov:

a) Konzultácie

Konzultácie organizujú poslanci, ktorí chcú zapojiť občanov do vypracovania návrhu zákona. Cieľom každej konzultácie je kolektívne preskúmať príčiny a riešenia konkrétneho problému. Po skončení konzultácie sa zverejní zhrnutie príspevkov na internetovej stránke a uskutoční sa diskusia s poslancom. Na konci procesu sa poslanci vyzývajú, aby predložili návrh zákona, ktorý predložili Národnému zhromaždeniu alebo v Senáte.

b) Petície

Občania môžu kontaktovať poslancov a navrhnúť im nejakú myšlienku alebo aj zákon. Takisto môžu podporiť petície, ktoré už v systéme sú zaregistrované a to prostredníctvom hlasovania alebo komentovania.

Poslanci a senátori, členovia Parlamentu a občania sa zaväzujú reagovať na návrh občanov, ktorý dostane 5000 hlasov.

5. Česká republika

V Českej republike volá po otvorenosti parlamentu (konkrétne dolnej komory) politická strana Piráti. 12.02.2018 spustili projekt “Občianska snemovna”, ktorý má:

²¹ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html

²² <https://parlement-et-citoyens.fr/pages/qui-sommes-nous-1>

²³ <https://parlement-et-citoyens.fr/pages/charte>

„Přiblížit a vysvětlit celý proces přijímání zákonů (...) Odborná i široká veřejnost bude mít díky speciálnímu projektu možnost kontrolovat a sledovat celý legislativní proces spolu s pirátskými poslanci. Otevřená sněmovna vysvětlí, které kroky se v jaké fázi tvorby legislativy mohou a nemohou dělat a proč, které fáze tvorby legislativy jsou zásadní, které formální a mnoho dalšího. Portál zajistí přístup k připomínkovému řízení a celou legislativu tak zprůhlední a ztransparentní“.

Piráti totiž už před volbami dali takýto přísľub, že otvoria dolnú komoru ľuďom. Ich cieľom je ustanoviť „širokou medzioborovou platformu, kde budeme otvoreně diskutovat a připomínkovat vybranou legislativu a její sporné otázky.“ Plánujú zapojiť zástupcov verejnosti, akademického a komerčného sektoru, odborných združení, mimovládnych organizácií a opozičných a neparlamentných strán.

Vo februári 2018 mala končiť fáza analýzy návrhu. Piráti sa následne chystajú stretávať s legislatívcami zo Snemovne a s IT špecialistami pre doladenie procesu. Spustenie projektu sa predpokladá v polovici roku 2018. Projekt bude po spustení uverejnený ako *open source* a po určitej dobre fungovania bude dostupný aj iným parlamentným stranám, ak budú mať záujem²⁴.

6. Fínsko

Ďalší inovatívny prístup k tvorbe legislatívy hodný povšimnutia bol testovaný vo Fínsku - ide o takzvaný *Crowdsourcing prístup*. Tento experiment bol síce iniciovaný ministerstvom životného prostredia a netýkalo sa to parlamentnej úrovne, ktorá je predmetom tejto analýzy, ale spôsob zapojenia je natoľko zaujímavý, že si dovoľíme ho aspoň v skratke spomenúť. Crowdsourcing čiže akési „čerpanie informácií z davu“ pri tvorbe zákonov predpokladá, že v úvodnej fáze sa odohrá hromadná online diskusia, kde jej účastníci predstavia svoje návrhy, nápady a môžu o nich s ostatnými účastníkmi diskutovať a vymieňať si argumenty. Iniciátor takéhoto procesu následne vychádza z týchto informácií pri koncipovaní zákona.

Vo Fínsku sa to konkrétne týkalo prípravy zákona o mimo cestnej premávke a inicioval to Minister životného prostredia.

Heterogénnosť zúčastnených osôb sa prejavila v kreatívnom ponímaní problematiky a v nachádzaní nápaditých riešení. Bol to však zatiaľ len experiment a zatiaľ ešte nevyšiel do inštitucionalizácie tohto procesu. Proces sa stal predmetom mnohých analýz a štúdií, ktoré poukazujú na to, že crowdsourcing zvýšil legitímnosť a transparentnosť rozhodovacieho procesu a ľudia ocenili jeho demokratický potenciál²⁵. Ak by však mal fungovať, tak by bolo nutné aj zaručiť, aby výstupy z takejto hromadnej online debaty dosahovali istú kvalitu (prostredníctvom moderovania debaty) a aby boli následne obligátne premietnuté do samotného zákona²⁶.

²⁴ <https://www.piratskelisty.cz/clanek-1796-otevreme-parlament-lidem-projektem-obcanska-snemovna>

²⁵ Štúdie k procesu: <http://thefinnishexperiment.com/>,

<http://thefinnishexperiment.com/2016/05/02/crowdsourced-deliberation-the-case-of-the-law-on-off-road-traffic-in-finland/>, <https://participedia.net/en/cases/crowdsourcing-road-traffic-laws-finland>

²⁶ <https://participedia.net/en/cases/crowdsourcing-road-traffic-laws-finland>

III. Príklady participácie verejnosti na tvorbe verejných politík na národnej úrovni vo vybraných krajinách EÚ

1. Anglicko

Anglicko má množstvo nezáväzných nástrojov (dohody – tzv. „compacts“, kódy, programy, pracovné manuály, implementačné plány, prípadové štúdie, príručky atď.) a širokú škálu praktických skúseností so zapájaním občianskeho sektora do tvorby verejných politík na národnej a lokálnej úrovni. V roku 1998 sa na národnej úrovni prijala dohoda o vzťahoch medzi vládou a dobrovoľníckym a komunitným sektorom (*The Compact on Relationships between Government and the voluntary and community sector*²⁷). Táto dohoda bola podpísaná medzi vládou Spojeného Kráľovstva a Anglickom, Škótsko, Wales a Severné Írsko majú osobitné úpravy vo vzťahu k svojim vládam²⁸. V decembri 2009 bola národná dohoda *Compact* revidovaná. Hlavnou myšlienkou dohody je posilnenie partnerstva medzi občianskym sektorom a vládou pri tvorbe ale aj implementácii verejných politík, programov a rôznych verejných služieb. Nevzťahuje sa to teda na prijímanie všeobecne záväzných právnych dokumentov²⁹.

V časti 2 *Compactu* pod názvom „Efektívna a transparentná príprava politík, programov a verejných služieb“ sa uvádza:

Vláda podnikne nasledovné kroky:

2.1 Zabezpečiť, aby sociálne, environmentálne a hospodárske hodnoty boli štandardnou súčasťou tvorby, rozvoja a realizácie politík, programov a služieb.

2.2 Zvážiť sociálny dopad, ktorý môžu mať navrhované politiky a programy a osobitne zvážiť, aký by to malo vplyv na úsilie miestneho obyvateľstva pri podnikaní miestnych aktivít a pre posilňovanie komunity.

2.3 Pracovať s organizáciami občianskej spoločnosti v čo najskoršom štádiu navrhovania politík, programov a služieb. Zabezpečiť, aby sa od začiatku zapojili osoby, ktoré sa môžu chcieť vyjadriť, a odstrániť bariéry, ktoré môžu zabrániť prínosu organizácií.

2.4 Včasné informovanie o budúcich konzultáciách, pokiaľ je to možné, poskytnúť dostatok času organizáciám občianskej spoločnosti, aby vyzvali k participácii svojich užívateľov, príjemcov, členov, dobrovoľníkov a správcov pri príprave odozvy. Ak je to vhodné a umožní to zmysluplné zapojenie, vykonať 12 týždňové formálne písomné konzultácie s jasnými vysvetleniami a zdôvodnením v prípade kratších časových rámcov alebo viac neformálneho prístupu.

2.5 Zvážiť poskytnutie spätnej väzby (napríklad prostredníctvom odpovede vlády) na vysvetlenie toho, ako respondenti ovplyvnili návrh a vývoj politík, programov a verejných služieb, vrátane prípadov, v ktorých sa nereagovalo na názory respondentov.

2.6 Posúdiť vplyv nových politík, právnych predpisov a usmernení na sektor, ktorých cieľom je zníženie byrokratickej záťaže, najmä v prípade malých organizácií.

²⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61169/The_20Compact.pdf

²⁸ <http://www.compactvoice.org.uk/cv-says/does-national-compact-apply-scotland-wales-and-northern-ireland>

²⁹

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf

Po prijatí prvej dohody *Compact* vydala vláda v roku 2000 aj Kódex osvedčených postupov pri konzultáciách a posudzovaní politik (*Compact Code of Good Practice on Consultation and Policy Appraisal*³⁰), v ktorom sa stanovuje, aké sú osvedčené postupy a ako by mala prebiehať konzultačná činnosť a čo môžu ľudia očakávať od vlády, keď sa rozhodne spustiť formálnu, verejnú, písomnú konzultáciu. Kódex sa vzťahuje na ústredné vládne úrady vrátane vládnych úradov pre regióny a výkonné agentúry v Anglicku. Tento dokument však nie je právne záväzný, má len odporúčací charakter. Dokonca aj tie úseky štátnej správy, ktoré sa zaviazali prijať kódex, sa môžu rozhodnúť, že nebudú vykonávať formálne konzultácie, avšak musí byť jasné aké sú dôvody a prečo boli vybrané použité metódy.

Kto dohliada na implementáciu Compactu?

*Compact Voice*³¹ je charitatívna organizácia, ktorá bola zriadená pri Národnej rade pre dobrovoľnícku organizáciu³² a je hlasom dobrovoľníckych organizácií a komunít pri implementácii *compactov* tak na národnej ako lokálnej úrovni.

Úrad vlády dohliada na implementáciu systému *Compact* vo všetkých štátnych útvaroch.

Každý vládny rezort má osobu poverenú vykonávať dohľad nad implementáciou *Compactu* vo svojom rezorte, ktorá je zároveň zodpovedná za zvyšovanie povedomia o princípoch *Compactu*.

Compact Voice a Úrad vlády majú spoločný akčný plán, ktorý obsahuje aj ciele pre zodpovedné osoby za *Compact* v rámci jednotlivých rezortov³³. Stretávajú sa štvrtťorčne, aby diskutovali o kľúčových otázkach, ktorým sa pri uplatňovaní *compactov* čelí.

2. Fínsko

Fínsko má komplexný rámec pre elektronickú účasť verejnosti na tvorbe zákonov a politik na tak na národnej aj miestnej úrovni.

Ešte roku 2003 vláda iniciovala **Program politiky občianskej účasti (CPPP)**³⁴. Tento program sa pokúsil riešiť nízku mieru volebnej účasti v krajine s menej ako polovicou voličov vo veku do 40 rokov a navyše predložil niekoľko iniciatív týkajúcich sa angažovanosti občanov v digitálnej podobe.³⁵

Online participačné nástroje sú zhromaždené na webovej stránke demokratia.fi a spomedzi nich vyberáme nasledovné, ktoré sa týkajú participácie na tvorbe verejných politik na národnej úrovni:

Otakantaa.fi³⁶ - online platforma pre dialóg:

³⁰ <http://lx.iriss.org.uk/sites/default/files/resources/consultation%20code.pdf>

³¹ <http://www.compactvoice.org.uk/>

³² <https://www.ncvo.org.uk/>

³³ <http://www.compactvoice.org.uk/>

³⁴ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/focus-on-citizens/the-citizen-participation-policy-programme-finland_9789264048874-16-en#.WjAfmt_iY2w

³⁵ <http://www.innovationguide.org/finland-citizens-initiative-act/>

³⁶ <https://www.otakantaa.fi/fi/>

online platforma umožňuje rôzne formy verejných konzultácií a účasti: od vypracovania zákonov, plánovacích stratégií a programov, hodnotenia služieb a politik až po mapovanie potrieb a myšlienok občanov.

Platforma bude slúžiť ministerstvám, obciam, inštitúciám, mimovládny organizáciám a občanom na otvorené diskusie o rôznych témach.

Lausuntopalvelu.fi³⁷ - online platforma pre vyžiadanie komentárov:

Táto platforma umožňuje verejným orgánom na národnej aj miestnej úrovni požiadať o pripomienky a uľahčiť a monitorovať verejné konzultácie. Prostredníctvom tejto platformy môžu mimovládne organizácie a občania predložiť svoje pripomienky a vyhlásenia, ako aj prehliadať vyhlásenia, ktoré predložili iní.

Funkčnosť týchto platforiem sa zachováva vďaka nepretržitým aktualizáciám vykonávaným orgánmi zodpovednými za každú platformu.

3. Chorvátsko

Chorvátsko má rozsiahlu úpravu a inštitucionálnu základňu pre účasť občanov.

Všeobecné zásady, normy a opatrenia na vykonávanie konzultácií upravuje **Kódex postupov pri konzultáciách so zainteresovanou verejnosťou pri prijímaní zákonov, iných predpisov a aktov (Kódex)**³⁸. Kódex bol prijatý vládou 21. novembra 2009 ako výsledok rozsiahleho konzultačného procesu Úradu pre spoluprácu so združeniami a Radu pre rozvoj občianskej spoločnosti s mnohými organizáciami občianskej spoločnosti³⁹. Kódex sa vzťahuje na návrhy zákonov, nariadenia a iné akty (napr. Stratégie, uznesenia, vyhlásenia, programy) štátnych orgánov.

Podľa kapitoly IX *"ho uplatňujú orgány miestnych a regionálnych samosprávnych jednotiek a právnické osoby, ktorým bola zverená verejná moc a to pri prijímaní všeobecných zákonov upravujúcich záležitosti v rámci ich pôsobnosti, ktoré priamo zodpovedajú potrebám občanov, alebo iné záležitosti, ktoré sú predmetom verejný záujmu ako aj právnickými osobami na ich území alebo v oblasti ich činnosti."* Kódex sa vzťahuje na zainteresovanú verejnosť, ktorá je definovaná ako: "občania, občianske združenia (neformálne občianske skupiny alebo iniciatívy, združenia, nadácie, fondy, súkromné inštitúcie, odbory, združenia zamestnávateľov), zástupcovia akademickej obce, komory, verejné inštitúcie a iné právne subjekty, ktoré vykonávajú verejnú službu alebo ktoré by mohli byť dotknuté zákonom, iným právnym predpisom alebo aktom, ktorý sa prijíma, alebo ktoré majú byť zahrnuté do jeho vykonávania. "

Kódex stanovuje minimálne normy a opatrenia pre konzultácie so zainteresovanou verejnosťou⁴⁰:

"1. Včasné informácie o pláne prijímania zákonov a iných predpisov a aktov

³⁷ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>

³⁸ <https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>

³⁹ http://ecnl.org/dindocuments/377_Models%20for%20local%20cooperation%20ENG.pdf

⁴⁰

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 25

Zainteresovaná verejnosť by mala byť včas informovaná o pláne prijímania zákonov, iných predpisov a aktov prostredníctvom zverejneného zoznamu zákonov a iných predpisov, ktoré sa navrhujú prijať v danom kalendárnom roku s uvedením orgánov príslušných pre vypracovanie ako aj s uvedením predbežnej lehoty na vypracovanie a prijatie zákona, nariadenia alebo aktu.

2. Prístup k obsahu konzultačného procesu a jeho zrozumiteľnosť

Orgány zodpovedné za tvorbu zákonov, nariadení a iných aktov verejne oznamujú návrhy na internetových stránkach alebo iným vhodným spôsobom. Oznámenia a pozvánky na konzultácie ohľadne návrhov musia byť jasné a stručné a musia obsahovať všetky informácie potrebné na uľahčenie zhromažďovania pripomienok od zainteresovanej verejnosti.

3. Lehota na zavedenie internetových a iných foriem konzultácií

Verejné oznámenia o pozvánkach na konzultácie ohľadne návrhov zákonov a iných predpisov a aktov musia obsahovať jasne stanovenú lehotu pre pripomienky zainteresovanej verejnosti. Je žiaduce, aby táto lehota bola najmenej 15 dní od verejného oznámenia návrhu na internetovej stránke orgánu príslušného na vypracovanie návrhu, aby mala zainteresovaná verejnosť dostatok času na štúdium daného návrhu a na vytvorenie svojho stanoviska.

4. Spätná väzba ohľadne vplyvu uskutočnených konzultácií

Pripomienky zainteresovanej verejnosti, ako aj zhrnuté a zjednotené vysvetlenia a odmietnutia pripomienok k určitým ustanoveniam návrhu, sa verejne oznamujú na internetovej stránke orgánu príslušného orgánu jej vypracovanie alebo iným vhodným spôsobom tak, aby bol vplyv konzultácií v procese prijímania zákonov a iných predpisov a zákonov viditeľný.

5. Harmonizácia uplatňovania noriem a opatrení na vykonávanie konzultácií v štátnych orgánoch

Za účelom zabezpečenia harmonizovaného uplatňovania vyššie uvedených noriem a opatrení štátnych orgánov sú vymenovaní ako kontaktné osoby koordinátori pre vedenie konzultácií vo všetkých ústredných orgánoch štátnej správy alebo na vládnych úradoch zodpovedných za tvorbu zákonov, iných nariadení a aktov s cieľom dôsledne monitorovať a koordinovať postupy pre konzultácie so zainteresovanou verejnosťou. "

Kódex navyše zdôrazňuje dôležitosť zapojenia odborníkov do procesu prípravy zákonov a iných predpisov a monitorovania ich vykonávania.

Stanovuje kritériá, ktoré je potrebné zohľadniť pri vymenovaní členov pracovných skupín:

- odbornosť
- predchádzajúce verejné príspevky k predmetnému predmetu
- iné kvalifikácie týkajúce sa záležitosti upravenej zákonom / nariadením / aktom

4. Francúzsko

Národná stratégia pre zníženie emisií uhlíka⁴¹

Táto stratégia bola prijatá dekrétom predsedu vlády č. 2015-1491 z 18. novembra 2015 o národných rozpočtoch týkajúcich sa uhlíka a národnej stratégii pre zníženie emisií uhlíka.

⁴¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone#e2>

Príprava stratégie sa odohrávala medzi septembrom 2014 a augustom 2015 v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti prostredníctvom združenia organizácií zastúpených v Národnej rade pre ekologickú premenu ako aj prostredníctvom online verejných konzultácií.

V zmysle článku L 133-2 Zákonníka o životnom prostredí⁴² je Národná rada pre ekologickú premenu konzultantom v prípadoch, keď ide o:

- projekty týkajúce sa predovšetkým životného prostredia alebo energie;
- národné stratégie pre trvalo udržateľný rozvoj, biodiverzitu a rozvoj sociálnej a environmentálnej zodpovednosti podnikov a stratégie na zníženie emisií CO₂.

Môže sa ale zaoberať akoukoľvek otázkou národného záujmu, ktorá sa týka alebo ovplyvňuje ekologickú premenu a trvalo udržateľný rozvoj. Jej hlas je len poradný, nie záväzný.

V zmysle článku Article D134-2 Zákonníka o životnom prostredí má táto rada 50 členov, pričom 17 členov reprezentuje rôzne sektory občianskej spoločnosti. 8 členov majú organizácie občianskej spoločnosti venujúce sa ochrane životného (napr. WWF a Priatelia Zeme)⁴³.

Ako bolo spomenuté, tak stratégia je prijímaná formou dekrétu. Vo francúzskom právnom poriadku existuje viacero typov dekrétov. Dekrét je buď všeobecne záväzný právny akt alebo individuálny akt, ktoré sú vydávané buď prezidentom republiky alebo predsedom vlády pri výkone ich príslušných funkcií. Väčšina politických a administratívnych činností týchto dvoch orgánov sa premieta do podoby dekrétov. Predstavujú jednostranné administratívne úkony.

Dekréty sa uverejňujú v úradnom vestníku. V prípade, že neboli dodržané postupy ich prijímania, môže Štátna rada dekrét zrušiť. Štátnu radu (najvyšší administratívny súd) bude rozhodovať o spore v prvej a poslednej inštancii (čo znamená, že je prvým a jediným súdom na preskúmanie sporu).

Žiadosť o preskúmanie môže byť podaná aj fyzickou osobou v lehote do dvoch mesiacov od oznámenia dekrétu⁴⁴.

5. Česká republika

Príprava verejných stratégií

Verejné stratégie sa prijímajú podobne ako v Slovenskej republike, uzneseniami vlády, ktoré sú však rovnako ako u nás nepreskúmateľné súdom. Toto potvrdil svojimi uzneseniami II.ÚS 239/9845 zo dňa 27. 2. 2001 a III.ÚS 380/9746 zo dňa 9. 4. 1998 aj Ústavný súd Českej republiky.

⁴²https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=37DD5585819AAFE54C122F56F11F89C7.tplgfr21s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20180301

⁴³ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CNTE_Composition.pdf

⁴⁴ <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Demarches-Procedures/Introduire-une-requete-devant-le-Conseil-d-Etat/De-quels-types-de-demandes-puis-je-saisir-le-Conseil-d-Etat>

⁴⁵ <http://kraken.slv.cz/II.US239/98>

⁴⁶ <http://kraken.slv.cz/III.US380/97>

Verejné stratégie sa pripravujú na základe *Metodiky prípravy verejných stratégií*⁴⁷, ktorá vznikla ako hlavný výstup z rovnomenného projektu spolufinancovaného z operačného programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*. Vláda vzala svojim uznesením č. 318/2013 z 2. mája 2013⁴⁸ *Metodiku přípravy veřejných strategií* na vedomie a nariadila členom vlády a vedúcim ostatných ústredných správnych orgánov a doporučila *hejtmanům* a primátorovi hl. m. Praha vychádzať z *Metodiky* pri príprave strategických dokumentov.⁴⁹

Metodika obsahuje „Základní principy tvorby strategických dokumentů“, kde hneď ako prvý figuruje :

1. *Strategie jsou připravovány transparentně a objektivně, do přípravy strategie je zahrnut široký okruh zainteresovaných stran (respektive každý, kdo se o přípravu strategie zajímá).*

Metodika vo vzťahu k princípom tvorby strategických dokumentov uvádza⁵⁰:

„Při přípravě strategického dokumentu by měli jeho tvůrci respektovat všechny níže uvedené principy. Ve vybraných případech však některé principy nemohou (respektive nemusí) být z různých důvodů dodrženy. V takovém případě však zadavatel nebo tvůrce strategie musí vždy adekvátně zdůvodnit (zejména zadavateli, například ve Vstupní či Závěrečné zprávě zpracované v rámci tvorby strategie), proč některé principy tvorby strategických dokumentů nebyly dodrženy (např. při tvorbě strategie národní obrany není možné vždy postupovat absolutně transparentně, protože některé analýzy či strategické dokumenty musí zůstat nedostupné veřejnosti – tento postup však musí být tvůrci strategie popsán a zdůvodněn).“

V prípade ak by teda chcel ten ktorý orgán verejnej správy obísť princíp č. 1 a teda nezapojiť verejnosť, ktorá má záujem do tvorby stratégie, musí to náležite zdôvodniť. Porušenie tejto povinnosti zdôvodniť by sa však pri tomto type dokumentu, ktorý má len odporúčací charakter, len ťažko namietala.

⁴⁷ <http://www.mmr.cz/getmedia/67137477-36e1-4771-9549-a9be497c5265/Metodika-pripravy-verejnych-strategii.pdf>

⁴⁸ http://www.mmr.cz/getmedia/50a4d7ce-bf54-4f09-94c1-a8e70ccda874/Metodika-usneseni-vlady-318_2013.pdf

⁴⁹ <http://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Vystupy-projektu>

⁵⁰ <http://www.mmr.cz/getmedia/67137477-36e1-4771-9549-a9be497c5265/Metodika-pripravy-verejnych-strategii.pdf>, str. 7.

IV. Príklady participácie verejnosti na tvorbe verejných politík na lokálnej úrovni vo vybraných krajinách EÚ

1. Spojené kráľovstvo

Plánovanie v obytných štvrtiach (*Neighbourhood Planning*)⁵¹

Zaujímavým príkladom aktívnej participácie verejnosti na lokálnej úrovni je plánovanie v obytných štvrtiach v Spojenom kráľovstve. Toto zapojenie verejnosti do plánovania vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu *Localism Act*⁵². Tento zákon priniesol nové právomoci pre komunity v podobe plánovania v obytných štvrtiach⁵³. Vláda týmto komunitám umožnila pripraviť si vlastné plánovacie politiky a územné usporiadanie v podobe plánov obytných štvrtí. Koncom roku 2015, okolo 270 komunít zverejnilo návrhy plánov obytných štvrtí a následne bolo zrealizovaných viac ako 100 referend s účasťou presahujúcou 198,430 ľudí.

Plánovanie v obytných štvrtiach je nástroj, ktorý stavia na prínose nápadov verejnosti, ktorej dáva možnosť si naplánovať, čo a kde postaviť v súlade so zákonom.

Pri tomto procese plánovania sa komunitám odporúča, aby si vytvorili Stratégiu zapojenia ako aj zoznam činností a požadovaných výsledkov, s jasnými cieľmi, cieľovými skupinami, spôsobmi nahrávania (alebo zaznamenávania) údajov, časovým harmonogramom atď. Okrem toho je im odporúčané, aby pozvali dobrovoľnícke organizácie, aby poskytli údaje o ťažko prístupných skupinách, ktoré zriedka spolupracujú s úradmi. Verejnosť môže vyjadriť svoje názory a diskutovať o možnostiach prostredníctvom série workshopov, ktoré organizujú miestne zastupiteľstvá alebo sa zúčastňujú na riadiacich alebo plánovacích výboroch miestneho susedstva. To im umožňuje rozhodnúť sa, aký typ rozvoja je potrebný a aká infraštruktúra by mala byť zabezpečená. Každé zastupiteľstvo sa musí rozhodnúť, ako zapojiť verejnosť, a to buď zriadením miestnych plánovacích výborov alebo riadiacich skupín (ako stálych štruktúr), alebo prostredníctvom neformálnych konzultačných seminárov. Okrem toho pre potrebu technickej podpory plánovacích skupín v tejto oblasti je možné obrátiť sa na *Planning Aid England*⁵⁴, čo je služba, ktorú poskytuje Kráľovský inštitút pre mestské plánovanie⁵⁵ (*Royal Town Planning Institute*⁵⁶). Zamestnanci zastupiteľstiev sa musia zapojiť do prípravy a realizácie plánovacieho procesu. Zdroje o tom ako organizovať plánovanie, ako zapojiť verejnosť, správy a mnoho ďalších dokumentov, sú k dispozícii na online portály vyvinutom Kráľovským inštitútom. Návod pre plánovanie v obytných štvrtiach bol vytvorený sieťou komunitných organizácií *Locality*⁵⁷. Navyše Odbor pre komunity⁵⁸ (orgán verejnej správy na národnej úrovni) a miestny orgán verejnej správy poskytuje finančné prostriedky na podporu komunitám a skupinám, ktoré chcú zapojiť verejnosť.

Dnes možno konštatovať, že súčasný právny rámec v kombinácii s finančnými stimulmi, online výmenou skúseností a propagačné kampane prispeli k udržateľnej praxi.

⁵¹ <https://rm.coe.int/1680701801>

⁵² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

⁵³ https://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/Neighbourhood_planning_and_the_Localism_Act

⁵⁴ <http://www.rtpi.org.uk/planning-aid/>

⁵⁵ popredný britský plánovací orgán pre priestorové, udržateľné a inkluzívne plánovanie a je najväčším plánovacím inštitútom v Európe s viac ako 24 000 členmi

⁵⁶ <http://www.rtpi.org.uk/about-the-rtpi/>

⁵⁷ <http://locality.org.uk/resources/neighbourhood-planning-roadmap-guide/>

⁵⁸ <https://www.communities-ni.gov.uk/>

6. Maďarsko⁵⁹

Občianske rady v Budapešti

V zmysle zákona o miestnych vládach (Zákon LXV of 1990⁶⁰) *“Mestská rada určí podrobnosti o jej fungovaní v dekréte o organizačných a prevádzkových predpisoch. Mestská rada stanoví poriadok takýchto fór (mestské fóra pre politiky, konzultácie mestských častí, stretnutia v obciach atď.), ktoré slúžia priamemu informovaniu ľudí, mimovládnych organizácií a ich zapojeniu do prípravy relevantnejších rozhodnutí. Mestská rada je informovaná o ich stanoviskách a o zistených menšinových názoroch.”*⁶¹

Na túto zákonnú úpravu, nadväzuje dekrét Mesta Budapešť o vzťahoch medzi organizáciami občianskej spoločnosti a mestom Budapešť a o výberovom konaní (Decree no. 61/2008. (XI.21)) prijatý mestskou radou v Budapešti. Dekrét zakotvuje právo organizácií občianskej spoločnosti vyjadrovať svoje názory a stanovuje pravidlá účasti na rozhodovacom procese. Niektoré z osobitných foriem spolupráce uvedené v dekréte sú:

- i) občianske organizácie sú pozvané na zasadnutia mestskej rady;
- ii) organizácie občianskej spoločnosti môžu vyjadriť pripomienky k návrhom, ktoré majú vplyv na občanov a pokrývajú koncepčné otázky;
- iii) za účasti organizácií občianskej spoločnosti sa zriaďujú konzultačné orgány pre špecifické otázky;
- iv) organizovanie občianskych fór v záujme informovania a konzultácií;
- v) zriadenie odborného poradného výboru.

Jedným z modelov spolupráce a partnerstva zavedeného v prílohe 1 k dekrétu sú tzv. **Konzultačné rady alebo občianske pracovné skupiny**⁶².

Rámcové pravidlá pre fungovanie konzultačných rád uvedených v prílohe 1 dekrétu⁶³:
„Cieľom týchto konzultačných rád:

1) Rady pre občianske konzultácie a sektorové odborné občianske pracovné skupiny (ďalej len "občianske orgány") sú inštitucionálnymi fórami, ktoré prepájajú samosprávu s verejnosťou v Budapešti v zmysle demokratických zásad – účasť občanov, partnerstvo a verejnosť (publicity).

2) Rady zabezpečujú organizáciu účasti komunit a občanov na verejných záležitostiach a zohľadnenie ich názoru v rozhodnutiach mesta Budapešť.

⁵⁹

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf

⁶⁰ <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarország/6-1990-65ang.htm>

⁶¹

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 18.

⁶²

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 19

⁶³

http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 19

Postup vytvorenia systému občianskych orgánov⁶⁴

3) Zriadením systému občianskych orgánov primátorský úrad pozýva komunity v Budapešti, aby sa zapojili do zriaďovania profesionálnych občianskych pracovných skupín v témach seniorov, ľudí so zdravotným postihnutím, drog, bezdomovcov, sociálnych vecí, zdravotnej starostlivosti, ochrany životného prostredia, rozvoja mesta, prevádzky mesta, vzdelávacích, kultúrnych a športových otázok.

4) Občianske organizácie podajú svoju žiadosť v stanovenom termíne, pričom uvedú pracovnú skupinu, na ktorej sa chcú zúčastniť, a navyše presnú osobu, ktorá zastupuje organizáciu na základe rozhodnutia jej rady.

5) Na základe predložených žiadostí úrad starostu vykonáva akreditačný postup podľa nasledovných bodov:

- občianska organizácia, ktorá je žiadateľom, je registrovaná súdom a má právnu subjektivitu;

- právnou formou občianskej organizácie je združenie (aliancia) alebo nadácia;

- občianska organizácia pracuje predovšetkým v Budapešti v záujme metropolitných občanov;

- Tie občianske organizácie, ktoré boli zriadené na podporu činnosti a fungovania inštitúcií miestnej samosprávy, sa môžu stať členmi systému iba v prípade, že okrem podpory inštitúcií poskytujú služby obyvateľom.

6) V priebehu akreditačného konania musia mať žiadatelia možnosť predložiť chýbajúce dokumenty. Žiadosť sa zamietne v prípade, že žiadateľ neodstráni nedostatky v stanovenom časovom rámci. To však nevylučuje možnosť opätovne požiadať o splnenie požiadaviek na akreditáciu neskôr. Žiadosti o zapojenie sa do pracovnej skupiny sú otvorené a môžu sa podávať priebežne.

7) Uvedená odborná pracovná skupina sa môže zriadiť v prípade, že najmenej 5 organizácií požiada o účasť na jej práci. Pracovná skupina ukončí svoje pôsobenie v prípade, že počet organizácií, ktoré sa jej de facto zúčastňujú je nižší ako 5.

8) Prvá schôdza pracovnej skupiny je zvolaná starostom. Informuje výbor, ktorý je v daných otázkach kompetentný o zriadení pracovnej skupiny. Úrad starostu zverejňuje zoznam tých občianskych organizácií, ktoré majú právo zúčastniť sa na pracovnej skupine.

9) Na svojom prvom stretnutí si vytvorí pracovná skupina svoje interné predpisy v súlade s ustanoveniami dekrétu a zvolí si predsedu na jeden rok.

10) Predsedovia pracovných skupín tvoria Radu pre občianske konzultácie. Prvé zasadnutie Rady zvoláva starosta. Na svojom prvom zasadnutí Rada vytvára svoje vnútorné predpisy v súlade s ustanoveniami dekrétu a volí predsedu na jeden rok. Spolupredsa Rady je osoba menovaná Metropolitným generálnym zhromaždením, ktorá je zodpovedná za úsek občianskych vzťahov.

11) Po vytvorení občianskeho systému sa Rada pre občianske konzultácie môže rozhodnúť zriadiť ďalšie pracovné skupiny alebo zastaviť alebo zlúčiť existujúce. Rada to pred rozhodnutím musí prerokovať s príslušnými výbormi generálneho zhromaždenia

Práva a kompetencie občianskych orgánov

12) Pracovné skupiny v jednotlivých oblastiach môžu vyjadriť svoj názor na dokumenty, ktoré generálne zhromaždenie a výbory generálneho zhromaždenia predložili na pripomienkovanie.

⁶⁴http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 19

13) Rada pre občianske konzultácie sa vyjadruje ku koncepčným otázkam ohľadne vzťahu občanov a samosprávy a ohľadne ďalších otázkach, ktoré nepatria do špecializácie žiadnej pracovnej skupiny.

14) Pracovné skupiny v jednotlivých oblastiach môžu podávať návrhy na zasadnutie generálneho zhromaždenia a Rady pre občianske konzultácie valnému zhromaždeniu na prerokovanie konkrétnych otázok, návrhov.

15) Systém občianskych orgánov - na základe spolupráce s každou komisiou - sumarizuje každý rok skúsenosti týkajúce sa stavu, fungovania, možností rozvoja partnerstva medzi občianskou a miestnou samosprávou a ďalej pripravuje súhrnné hodnotenie valného zhromaždenia Metropolitnej samosprávy ktorú predkladá osoba menovaná Metropolitným zhromaždením a zodpovedná za občianske vzťahy. "

11) Po vytvorení systému občianskych rád sa Rada pre občianske konzultácie rozhodne, či zriadi ďalšie odborné workshopy alebo zastaví alebo zlúči existujúce. Rada pre občianske konzultácie pred rozhodnutím rokuje s príslušnými výbormi generálneho zhromaždenia.

Práva a kompetencie občianskych orgánov

12) Pracovné skupiny v jednotlivých oblastiach môžu vyjadriť svoj názor vo vzťahu k dokumentom, predloženým výbormi generálneho zhromaždenia na pripomienkovanie.

13) Rada pre občianske konzultácie vyjadrí svoj názor na koncepčnú otázku o miestnych vládno- občianskych vzťahoch a ďalších otázkach, ktoré nepatria do špecializácie žiadnej pracovnej skupiny.

14) Pracovné skupiny v jednotlivých oblastiach môžu dávať návrhy výborom pri generálnom zhromaždení a Rada pre občianske konzultácie generálnemu zhromaždeniu na diskusiu jednotlivých problematík, návrhov.

15) Systém občianskych rád- na základe spolupráce so všetkými výbormi - sumarizuje každý rok skúsenosti týkajúce sa stavu, fungovania, možností rozvoja partnerstva medzi občianskou spoločnosťou a miestnou samosprávou a okrem toho pripravuje súhrnné hodnotenie pre Metropolitné zhromaždenie, ktoré je predložené osobou vymenovanou Metropolitným zhromaždením a osobou zodpovednou za vzťahy s občianskou spoločnosťou. "

7. Anglicko

V časti týkajúcej sa participácie na tvorbe verejných politík na národnej úrovni sme sa už venovali Anglicku a jeho tzv. kompaktom (viď časť III.) Tieto kompakty a na ne nadväzujúci kódex, taktiež bližšie predstavený v predchádzajúcej časti analýzy, zohrali veľmi dôležitú úlohu ako kompas pre prijatie lokálnych kompaktov, čiže dohôd medzi verejným a občianskym sektorom o tom, ako budú spolupracovať.

Národný *compact* slúži ako model a inšpirácia pre miestne samosprávy, aby nasledovali národné trendy a uplatňovali ich na miestnej úrovni v súlade s potrebami komunity. V súčasnosti 100% miestnych územných oblastí v Anglicku uplatňuje model lepšieho partnerstva medzi miestnymi samosprávami, miestnymi verejnými orgánmi a miestnymi dobrovoľnými a komunitnými organizáciami prostredníctvom miestnych kompaktov. Miestne kompakty sú živé dokumenty, ktoré pravidelne obsahujú podrobné ustanovenia pre konzultačný postupy pri tvorbe verejných politík, programov či verejných služieb. Miestne kompakty pokrývajú napr. aj partnerstvá medzi dobrovoľníckymi organizáciami a miestnymi verejnými orgánmi ako sú rôzne rady, policajné a hasičské služby, komisári v oblasti zdravia atď.⁶⁵

⁶⁵ <http://www.compactvoice.org.uk/about-compact>

Príkladom takejto dohody je aj *Local Compact of Buckinghamshire*⁶⁶. Ku konzultačnému procesu sa v ňom stanovuje nasledovné:

“Konzultácia

Oba sektory uznávajú, že konzultácia je obojsmerný proces, ktorý je v mnohých prípadoch ovplyvňovaný vládou. Oba sektory súhlasia s nasledovnými krokmi.

- *Budovať, koordinovať, rozvíjať a zlepšovať existujúce konzultačné metódy s cieľom zabezpečiť účasť všetkých.*
- *Posúdiť relevantné nové iniciatívy, konzultačné dokumenty, politiky a postupy, najmä vo fáze vývoja, s cieľom identifikovať dôsledky pre oba sektory.*
- *Uznávajú dôležitosť zapájania tých istých aktérov do konzultačnej a partnerskej práce a aby títo mali rovnaké kompetencie.*

Príručka dobrej praxe bude spoločne vypracovaná oboma sektormi na podporu tohto úsilia.

Konzultačné lehoty

Keďže väčšina výborov v dobrovoľníckom sektore sa bude stretávať len raz za dva až tri mesiace, sektor verejnej správy sa bude snažiť dodržiavať odporúčania vlády, ktoré predpokladajú konzultačnú lehotu 12 týždňov. Obidva sektory sú si však vedomé časových obmedzení, v ktorých pracujú, a ak sú potrebné kratšie časové rámce, zväžia alternatívne metódy a prístupy na zabezpečenie kvalitnej a efektívnej konzultácie.

Obidva sektory sa budú usilovať o koordináciu načasovania konzultácií a v prípade potreby zdieľanie zdrojov s cieľom zabrániť prílišnému počtu konzultácií.

Vládne konzultácie

Obidva sektory súhlasia s nasledovnými krokmi.

- *Informovať sa o prípadných budúcich konzultáciách od ústrednej vlády a iných agentúr, ak je to možné.*
- *Zdieľať názory a koordinovať odpovede, a tam kde je to užitočné poskytnúť názor alebo názory z "Buckinghamshire".*
- *Spolupracovať s cieľom povzbudiť vládu, aby včas informovala o harmonograme konzultácií a realistických časových harmonogramoch*

Informácie týkajúce sa konzultácie

Obidva sektory súhlasia s nasledovnými krokmi.

- *Vysvetliť, o čom je konzultácia a koho názory majú byť vypočuté.*
- *Vysvetliť, prečo bola zvolená konkrétna použitá konzultačná metóda.*
- *Kde je to možné, treba uviesť zhrnutie konzultácie a kde je k dispozícii tak aj jej kompletný obsah.*
- *Používať jednoduchý jazyk bez zbytočného žargónu alebo, ak to nie je možné, s vysvetlením špecializovaných výrazov.*

⁶⁶ http://www.communityimpactbucks.org.uk/data/files/Compact_-_generic_-_signatories_-_Sept_2013.pdf

- Vysvetliť, ako a kedy budú použité informácie zhromaždené počas konzultácií.
- Poskytnúť informácie o tých, ktorí sa zúčastnili na konzultáciách a jej výsledkoch.
- V prípade potreby sprístupniť konzultačné dokumenty v rôznych formátoch.
- V prípade potreby urobiť spoločnú odpoveď.

Uplatňovanie *Buckinghamshire Compact-u* je monitorované skupinou *Compact Champions Group*, ktorej predsedá organizácia *Community Impact Buck* a sekretariát zabezpečuje Rada mesta *Buckinghamshire*⁶⁷.

Compact Champions Group zahŕňa aj oblasťné a miestne rady a komunitnú nadáciu *Buckinghamshire* a *Action4Youth*. Skupina sa stretáva štvrťročne, aby:

- diskutovala návrhy politik a zmeny, ktoré ovplyvňujú dobrovoľnícke a komunitné organizácie,
- aby riešila prípadné nedodržovanie *compactu*,
- uľahčovala výmenu informácií medzi verejným a dobrovoľným sektorom.
- zvyšovala informovanosť spoločnosti o *Compacte* prostredníctvom reklamy a podujatí

8. Chorvátsko⁶⁸

Aj v Chorvátsku rastúci počet miestnych samospráv prijal miestne charty spolupráce medzi organizáciami občianskej spoločnosti a miestnymi samosprávami (napr. Rijeka, Šibenik, Sisak, Županja, Beli Manastir)⁶⁹. Napríklad v roku 2008 mestské zastupiteľstvo mesta Sisak prijalo Chartu spolupráce mesta Sisak a združení vyjadrujúci ochotu a túžbu rozvíjať rovnocenné partnerstvo s občianskymi združeniami⁷⁰. Okrem Charty pre spoluprácu Sisak, prijal ďalšie dokumenty, ktoré obsahujú ustanovenia o spolupráci s organizáciami občianskej spoločnosti (rôzne programy). Charta bola vypracovaná v spolupráci so združeniami mesta a každé združenie sa môže kedykoľvek pripojiť k charte⁷¹. Mesto aktívne spolupracuje s organizáciami pri realizácii projektov.

V kapitole III Charty⁷² sú ustanovené možné formy spolupráce. Mesto Sisak rozvíja partnerstvá so združeniami občanov prostredníctvom týchto foriem spolupráce: poradenstva; informácií; financovanie⁷³.

Konzultácie sa uskutočnia prostredníctvom:

⁶⁷ <http://www.communityimpactbucks.org.uk/pages/compact.html>

⁶⁸ http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf

⁶⁹ http://ecnl.org/dindocuments/377_Models%20for%20local%20cooperation%20ENG.pdf, str. 29

⁷⁰ <http://www.sisak.hr/uploads/documents/povelja-o-suradnji-gradana-siska-i-udruga-gradana.pdf>

⁷¹ Zoznam združení, ktoré podpísali chartu: <http://www.sisak.hr/uploads/documents/Udruge-koje-su-pristupile-Povelji-o-suradnji-Grada-Siska-i-udruga-graana1.pdf>

⁷² <http://www.sisak.hr/uploads/documents/povelja-o-suradnji-gradana-siska-i-udruga-gradana.pdf>

⁷³ http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf, str. 29

- vytvorenie účinných mechanizmov, ktoré umožnia aktívnu účasť občanov, občianskych organizácií a neformálnych občianskych iniciatív v rozhodovacom procese a na uspokojenie potrieb komunity;

- posúdenie návrhov a námetov združení občanov pri príprave rozvojových stratégií a programov, ako aj stanovenie priorít verejnej potreby;

- Zapojenie zástupcov občianskych organizácií do pracovných skupín na prípravu a preskúmanie návrhov významných pre rozvoj komunity a občianskej spoločnosti.

Informovanie sa dosahuje prostredníctvom:

- posilnenie dialógu a obojsmernej komunikácie medzi samosprávou a občanmi;

- výmena informácií, ktoré sú dôležité pre rozvoj miestnych komunít a občianskej spoločnosti;

- budovať informačné systémy a súvisiace systémy, ktoré umožnia a uľahčia realizáciu práv občanov na prístup k informáciám;

- Aktualizovať odkazy občianskych združení na webových stránkach mesta Sisak.

9. Poľsko

Viacero miest v Poľsku má skúsenosť s prijímaním participatívneho rozpočtu.⁷⁴

Kľúčové / inovatívne aspekty tohto modelu zapájania občanov do pridelovania verejných financií:

- Miestne orgány majú šancu identifikovať potreby občanov a môžu implementovať zodpovedajúce opatrenia.

- Občanom je umožnené sa aktívne zapájať do rozvoja mesta a zlepšovania životných podmienok;

Participatívny rozpočet je špecifický proces, prostredníctvom ktorého sa občania konkrétneho mesta môžu zúčastňovať, individuálne alebo prostredníctvom organizácie, na pridelovaní verejných finančných prostriedkov. Prvé mesto, ktoré zaviedlo participatívny rozpočet v Poľsku, bolo Sopoty (2011). Odvtedy sa každoročne zvyšuje počet miest zapojených do participatívneho rozpočtovania. **Treba zdôrazniť, že neexistuje jednotný model a každé mesto vytvára vlastný model participatívneho rozpočtu podľa jeho potrieb.**

V rámci dobrých príkladov z praxe sa zvykne uvádzať participatívny rozpočet mesta Wroclaw⁷⁵. Participatívny rozpočet vo Wroclave bol zavedený v roku 2013 a podľa štatistik je to jeden z najlepších príkladov v Poľsku.

Miestne orgány vyčleňujú časť finančných prostriedkov z rozpočtu mesta na účely participatívneho rozpočtu. Suma pridelených prostriedkov v rámci Wroclavského participatívneho rozpočtu na rok 2016 dosiahla výšku 25 miliónov PLN (približne 5,87 miliónov EUR). Občania sú v rámci tohto procesu vyzvaní, aby predložili svoje vlastné predstavy o projektoch, ktoré sa majú realizovať v meste, ktoré sú ďalej preskúmané a schválené miestnymi orgánmi.

Konečné projekty sú vybrané občanmi v občianskych voľbách a sú implementované v súlade s predtým vypracovaným plánom / harmonogramom.

Proces participatívneho zostavovania rozpočtu sa skladá z mnohých foriem aktívneho **zapojenia občanov vrátane tvorby projektov a ich návrhu, účasti na diskusných**

⁷⁴ <https://rm.coe.int/1680701801>

⁷⁵ Princípy in Wroclaw: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>

paneloch, možnosti sledovania celého postupu na internete, záverečného hlasovania o projektoch a iných. Pri záverečnom posudzovaní, pred hlasovaním, mestský úrad vo Wroclave musí zorganizovať konzultáciu s vedúcimi projektov a zamestnancami úradu aspoň v 14 obvodoch vo Wroclave. Orgány tiež organizujú osobitné stretnutia ohľadne projektov a hodnotení už zrealizovaných projektov.

Kľúčové elementy tohto modelu:

- zvýšiť záujem miestnych orgánov o participatívne rozpočty prostredníctvom prezentácie výhod, ktoré prináša mestu, ako aj osobám s rozhodovacími právomocami;
- pridelovať dostatočné finančné prostriedky na realizáciu projektov;
- zvyšovať informovanosť občanov, vytvárať stimuly pre ich aktívne zapojenie;
- zabezpečiť, aby sa v praxi dodržiaval postup, najmä aby sa uskutočnili všetky konzultácie.
- organizovať pravidelné stretnutia pre všetky zainteresované strany, otvorené pre verejnosť.

10. Dánsko

Dánsko už viac ako 16 rokov pracuje na prijímaní riešení elektronickej demokracie tzv. *eDem*. V roku 2015 bola veľká väčšina verejného sektora digitalizovaná. Mechanizmus *eDem* sa skladá z mnohých iniciatív tak na národnej ako miestnej úrovni, ktoré sa vyvíjajú nezávisle, bez jednotnej štátnej/ lokálnej stratégie.

Kľúčové / inovatívne prvky:

- Niekoľko úrovní / foriem účasti na národnej (Smart City, Stratégia inovácií otvorených dát, Inklúzia ...) a miestnej úrovni (digitálne občianske panely, Volená rada seniorov ...);
- využívať rôzne nástroje informačných a komunikačných technológií na zapojenie všetkých občanov vrátane programov začlenenia osôb so zdravotným postihnutím a účasti sociálnych médií;

Príklady participácie na miestnej úrovni:

- **Rady seniorov (*Senior Citizens' Councils*)**⁷⁶: Rada seniorov je sociálne inovatívna iniciatíva, ktorá podporuje účasť seniorov na rozhodovacom procese na miestnej úrovni. Cieľom Rady je slúžiť ako sprostredkovateľ medzi mestskými radami a miestnymi seniormi.

V roku 1997 vstúpil do platnosti zákon z dielne Ministerstva sociálnych vecí, ktorý ustanovil povinnosť obcí zriadiť Rady seniorov⁷⁷. Ich členovia sú volení prostredníctvom priamych volieb spomedzi ľudí starších ako 60 rokov. Rady musia mať rovnomerné zastúpenie mužov a žien⁷⁸.

Mestské rady sú zo zákona povinné konzultovať radu seniorov pri rozhodovaní o akejkoľvek problematike týkajúcej sa seniorov, zvyčajne zahŕňajúcej zdravotnú starostlivosť, štandard

⁷⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/document/statutory-elected-senior-citizens-councils-denmark>

⁷⁷ <http://danske-eldreraad.dk/english/>

⁷⁸ http://danske-eldreraad.dk/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/v2_SeniorCitizensCouncils_DENMARK_OnePageSummary.pdf

verejných služieb pre seniorov a ľudí so zdravotným postihnutím, plánovanie dopravy a kultúrnu politiku. V Dánsku je 98 takýchto rád s približne 1000 členmi⁷⁹.

• **Digitálne občianske panely⁸⁰**: Panely sú alternatívnym konzultačným kanálom, ktorý dopĺňa iné eDem iniciatívy obcí. Občania sa jednoducho zaregistrujú na webovej stránke obce a poskytujú spätnú väzbu k požadovaným otázkam. Panely sa používajú čiastočne ako prieskum a taktiež vytvárajú vstupy pre plánovanie a strategické procesy v obciach. Je to však len dobrá prax, ktorá nie je ustanovená žiadnym právne záväzným aktom.

11. Srbsko

a) Výbor pre znižovanie chudoby – Mesto Ada⁸¹

Príkladom mechanizmov pre zapojenie občanov a organizácií občianskej spoločnosti do tvorby verejných politík na miestnej úrovni v Srbsku je Výbor pre znižovanie chudoby v meste Ada.

Výbor bol vytvorený v súlade s rokovacím poriadkom mestského zastupiteľstva v zmysle zákona o miestnej samospráve⁸². Rokovací poriadok definuje úlohy výboru, spôsob práce a rozhodovanie a počet členov (sedem). Tento výbor je poradným orgánom starostu. Mestské zastupiteľstvo menovalo členov z nasledujúcich sektorov: vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálna oblasť, trh práce a organizácie občianskej spoločnosti. Vo výbore sú aj zástupcovia obecných orgánov, ako aj predseda zastupiteľstva.

Úlohy výboru, ktoré sú zakotvené v jeho stanovách, zahŕňajú nasledovné aktivity: vypracovanie sociálnej mapy obce; navrhovanie komunálnej stratégie na znižovanie chudoby; prevencie ďalšieho zvyšovania chudoby; informovanie verejnosti a jej scitlivovanie pre problém chudoby v meste; stimulovanie spolupráce medzi mestskými inštitúciami a mimovládny sektorom za účelom úspešného riešenia problému chudoby; príprava návrhov riešení chudoby v konkrétnych prípadoch; poradenstvo a informovanie chudobných a ich vzdelanie o ochrana proti chudobe; monitorovanie a realizácia súťaže na znižovanie chudoby; navrhovanie a realizácia súvisiacich vedeckých a výskumných činností v téme chudoby.

Okrem toho výbor pripravuje projekty na riešenie sociálnych problémov, ktoré sú v obci vnímané.

b) Mestský koordinačný výbor pre sociálnu politiku (*Municipal Coordination Committee for Social Policy -MCCSP*)⁸³

MCCSP sa stalo jednou zo zložiek projektu "Reforma sociálnej politiky". Výbor je poradným orgánom starostu, ktorý je vytvorený v súlade so zákonom o miestnej samospráve.

⁷⁹ http://danske-aeldreraad.dk/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/v2_SeniorCitizensCouncils_DENMARK_OnePageSummary.pdf

⁸⁰ <https://rm.coe.int/1680701801>, str. 30.

⁸¹ http://danske-aeldreraad.dk/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/v2_SeniorCitizensCouncils_DENMARK_OnePageSummary.pdf

⁸² [http://ecnl.org/dindocuments/323_Citizens%20Participation%20in%20Public%20Policies%20\(ENG\).pdf](http://ecnl.org/dindocuments/323_Citizens%20Participation%20in%20Public%20Policies%20(ENG).pdf)

⁸³ [http://ecnl.org/dindocuments/323_Citizens%20Participation%20in%20Public%20Policies%20\(ENG\).pdf](http://ecnl.org/dindocuments/323_Citizens%20Participation%20in%20Public%20Policies%20(ENG).pdf)

Okrem toho spolupracuje aj so sociálnymi službami miestnej samosprávy, ako aj s mestským zastupiteľstvom. Výbor je tvorený zástupcami všetkých príslušných inštitúcií miestnej samosprávy a zástupcami organizácií občianskej spoločnosti.

Hlavné kritériá výberu členov výboru sú: pripravenosť a motivácia participovať na proces reformy sociálnej ochrany; odbornosť; vedomosti o problémoch a potrebách zraniteľných skupín; úcta v obci; pripravenosť na tímovú prácu.

Výbor je zodpovedný za tieto činnosti:

- formulovanie strategického plánu, ktorý rieši problémy najviac zraniteľných skupín v obci (predchádzalo by tomu vypracovanie akčných plánov, analýz situácie, potrieb a existujúcich zdrojov);
- podpora partnerstva;
- navrhuje preventívne opatrenia v oblastiach zdravotnej starostlivosti, sociálnej ochrany, zamestnanosti a vzdelávania;
- zvažovanie spôsobov financovania v oblasti sociálnej politiky a monitorovania spôsobu použitia týchto fondov;
- prezentácia aktivít a výsledkov MCCSP;
- príprava iniciatív a návrhov;
- organizácia tematických konferencií a ďalších odborných stretnutí.

12. Francúzsko

a) Zákon o ochrane životného prostredia (*Code de l'environnement*)⁸⁴ z 2. februára 1995 upravuje vo svojej kapitole III **Miestne konzultácie ohľadne plánov, programov a projektov**, ktoré realizuje štát a môžu mať vplyv na životné prostredie v istej lokalite. Proces konzultácie je podrobne upravený v zákone a vykonáva sa v koordinácii s orgánmi miestnej samosprávy. Konzultácie prebiehajú prostredníctvom hlasovania miestnych obyvateľov.

Informačný materiál týkajúci sa zámeru, ktorý je predmetom konzultácie, vypracováva Národná komisia pre verejnú diskusiu. V dokumentácii sa nachádza syntéza zámeru, ktorá sa zameriava na ciele, charakteristiky a postupy, ktoré majú vplyv na životné prostredie. Taktiež obsahuje prílohy, ktoré sú nutné pre pochopenie zámeru. Obyvateľom sa tiež poskytne odkaz na webovú stránku, kde môžu potrebné dokumenty nájsť.

Celý spis je zverejnený na webovej stránke Národnej komisie pre verejnú diskusiu najmenej pätnásť dní pred dátumom určeným na konzultáciu. Starostovia dávajú voličom k dispozícii prístupový bod k internetu, ktorý im umožňuje zoznámiť sa s materiálmi.

Vyhláška ustanovená v článku L. 123-23 môže ustanoviť dodatočné postupy na sprístupnenie spisu voličom, ak sú potrebné. Nezákonný priebeh konzultácií upravených týmto zákonom môže byť namietaný v predpísaných podmienkach, formách a lehotách ako pri voľbách členov obecných rád.

⁸⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>

b) Zákon č. 2002-276 z 27. februára 2002 o miestnej demokracii⁸⁵ upravuje pravidlá pre fungovanie tzv. **Národnej komisie pre verejnú diskusiu (CNDP**⁸⁶), ktorá už bola vyššie spomenutá. CNDP je nezávislý správny orgán, ktorého poslaním je informovať občanov a zabezpečiť, aby ich názory boli zohľadnené v rozhodovacom procese. CNDP dáva občanom priestor vyjadriť sa k rozvojovým projektom alebo infraštruktúre národného záujmu, ktoré majú významný vplyv na životné prostredie a ktorej spoločensko-hospodársky význam je vysoký. Občania sa môžu zapojiť buď do verejnej diskusie, ktorú organizuje CNDP a na účel ktorej vymenúva konkrétnu komisiu alebo v rámci konzultácie, menuje garanta⁸⁷.

Rôzne infraštruktúry môžu viesť k zasadnutiu CNDP: stavby diaľnic, železničných tratí, vodných ciest, jadrových zariadení, letísk, potrubí, vodných elektrární, priemyselných, športových, kultúrnych, vedeckých alebo turistických zariadení.

CNDP sa môže zaoberať aj širšími otázkami národného záujmu: nanotechnológia, dopravná politika, odpadové hospodárstvo, energetická politika atď.

CNDP sa skladá z 25 členov z rôznych prostredí (poslanci, miestni volení zástupcovia, členovia štátnej rady, kasačný súd, súd pre finančnú kontrolu verejných inštitúcií, združenia, zamestnávateľia, odborové zväzy ...), ktoré zabezpečujú jeho nezávislosť najmä vo vzťahu k orgánom verejnej správy a predkladateľom projektov. Títo členovia sú prvými garantmi jeho neutrality.

Od roku 2016 (*Ordonnance du 3 août 2016*) novela zákona zakotvila povinnosť zvolania CNDP pre národné plány a programy.

V. Zhrňujúce postrehy

Štúdia „*Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States (Máj 2016)*“⁸⁸ formulovala vo svojich záveroch sériu princípov, z ktorých možno vyvodiť všeobecný rámec týkajúci sa účasti verejnosti, ktorý môže byť odporučený aj pre iné krajiny:

1. Každý by mal byť informovaný a konzultovaný v rozhodovacom procese.

Účasť by mala byť otvorená rôznym skupinám (menšiny, ľudia so zdravotným postihnutím, ženy, seniori atď.). Na pomoc by mali byť vybrané vhodné metódy, tak aby uľahčili a podporili zapojenie takýchto skupín. Niektoré krajiny majú efektívne inkluzívne politiky, ktoré umožňujú každému zúčastniť sa na rozhodovacích procesoch (napr. rady seniorov v Dánsku)

2. mimovládne organizácie zohrávajú kľúčovú úlohu v tomto procese; môžu uľahčiť účasť verejnosti, zastupujú záujmy jej členov a záujmových skupín a priebežne informuje o tomto procese a výsledkoch (napr. Compact voice v Anglicku)

3. Niektoré krajiny vyžadujú, aby boli poskytnuté jasné, stručné a včasné informácie, aby účastníci lepšie porozumeli problémom a boli schopní zmysluplne diskutovať. Z tých istých dôvodov by mal mať každý prístup k návrhom dokumentov v najskoršom štádiu ich vývoja ako aj v tých nasledovných štádiách.

⁸⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>

⁸⁶ <https://www.debatpublic.fr/son-role>

⁸⁷ <https://www.debatpublic.fr/son-role>

⁸⁸ <https://rm.coe.int/1680701801>

4. Časový rozvrh určený pre participáciu by sa mal stanoviť tak, aby umožňoval primerané konzultácie; krajiny stanovujú minimálne desaťdňovú lehotu (zaujímavé je aj zohľadňovanie dní pracovného pokoja a štátnych sviatkov, ako je to napr. vo Švajčiarsku)
5. Poskytovanie spätnej väzby účastníkom zvyšuje dôveru a posilňuje angažovanosť. Taktiež povzbudzuje verejnosť, aby sa viac angažovala a zúčastnila sa budúcich procesov.
6. Niektoré krajiny používajú hodnotenie participatívnych procesov s cieľom zlepšenia tých budúcich a s cieľom zdieľať skúsenosti s použitými kreatívnymi modelmi.
7. Na podporu účasti vo všetkých fázach tvorby politík sa môžu použiť rôzne nástroje a mechanizmy. Rozhodnutie, ktoré sa použijú, by malo byť prijaté na začiatku procesu, aby sa zabezpečilo, že sa vyberú najvhodnejšie.
8. Je možné vykonať niekoľko opatrení, ktoré pomôžu pripraviť sa na proces a zabezpečiť, aby bol vykonaný efektívne. Niektoré krajiny majú napríklad koordinátorov ktorý uľahčujú proces, slúžia ako kontaktné osoby pre verejnosť a úradníkov (napr. koordinátori v Lotyšskom parlamente pre MVO). Iné zahŕňajú finančné stimuly na zvýšenie angažovanosti komunity a podporu účasti (napr. plánovanie v obytných štvrtiach v Anglicku).
9. O možnostiach participácie by mala byť verejnosť informovaná prostredníctvom rôznych nástrojov (napr. kampane, webové stránky atď.).
10. Orgány používajú nástroje elektronickej participácie na uľahčenie procesu a angažovanosti. Vo všeobecnosti sú navrhnuté ako užívateľsky ľahko použiteľné platformy a jednoduché mechanizmy, ktoré umožňujú prístup k údajom a ich opätovné použitie, obsahujú možnosti elektronickej konzultácie (informácie o procese tvorby textu, priestor na pripomienky, kontaktnú osobu a iné súvisiace materiály) a majú menované tímy alebo osoby zodpovedné za priebežné aktualizácie (napr. Fínsko).
11. Niektoré krajiny vypracovali podrobné pokyny pre občanov a / alebo úradníkov a organizujú školenia na podporu implementácie mechanizmu účasti (napr. Anglicko, Fínsko).
12. Niektoré krajiny poverili úlohou implementácie a monitoringu participačných mechanizmov (napr. verejné konzultácie) špecifické inštitúcie.
13. Krajiny zavádzajú právne záväzné záruky na posúdenie informovania a konzultovania zainteresovanej verejnosti vrátane ustanovení na poskytovanie spätnej väzby a mechanizmy podávania sťažností v prípade porušenia.

Pravidlá a zásady participácie na tvorbe verejných politík môžu byť podľa vyššie uvedených príkladov krajín zahrnuté v rôznych typoch dokumentov, buď v právne záväzných alebo nie. Slovensko ako krajina s krátkou tradíciou demokracie a slabou kultúrou participácie verejnosti na veciach verejných by sa skôr mala vybrať cestou právne záväzných úprav participácie, ktoré sú zo strany občanov vynútiteľné. Pričom procesné pravidlá by mali byť detailne upravené (lehoty, formy participácie, vyhodnotenie pripomienok, opravné mechanizmy atď.), tak aby zapojenie verejnosti nebolo len formálne, ale bolo reálnym prínosom pre kvalitnejšie politiky odrážajúce potreby občanov.

V otázke participácie verejnosti na legislatívnom procese na úrovni Parlamentu len málo krajín poskytuje inšpiráciu v praxi, je ale evidentné, že viaceré krajiny o tejto téme intenzívne diskutujú a rozbiehajú sa aj rôzne pilotné a skúšobné projekty či už z iniciatívy občianskej spoločnosti alebo aj samotnej verejnej správy.

Myslíme si však, že kľúčovú rolu pri koncipovaní a presadzovaní participačných mechanizmov aj na úrovni parlamentu zohráva práve občianska spoločnosť, ktorej narastajúca nespokojnosť s modelom reprezentatívnej demokracie tlačí na uplatňovanie princípov

participatívnej demokracie. Toho príkladom je aj občianske združenie Parlament a občania vo Francúzsku, ktoré iniciovalo online platformu, prostredníctvom ktorej stimuluje spoluprácu poslancov s občanmi pri tvorbe zákonov na úrovni parlamentu.

Veľkým prínosom pre efektívne zapájanie verejnosti do správy vecí verejných sa ukazujú byť nástroje elektronickej demokracie ako sú implementované napríklad vo Fínsku a Dánsku. Elektronizácia verejnej správy funguje už v mnohých krajinách EÚ na špičkovej úrovni, no Slovensko má v tejto sfére ešte veľké medzery. Skvalitňovanie elektronizácie verejnej správy je pritom nevyhnutný predpoklad aj pre nastavovanie efektívnych participačných mechanizmov tak pri tvorbe verejných politík ako legislatívy.