

Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík

**Autorský tím: Alexandra Poláková Suchalová, Michal Sedlačko, Anna Šestáková,
Tomáš Winkler a Matej Miklian**

Názov výstupu: Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík

Názov výstupu z opisu: Nové pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík

Zadávatel: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**Národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI
PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK II.**

ITMS kód projektu: 314011CQM9

Operačný program: Efektívna verejná správa

Obdobie vyhotovenia /spracovania: december 2022 – jún 2023

Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík

ÚVOD

Slovenská republika je od roku 2011 členskou krajinou Iniciatívy pre otvorené vládnutie¹, v rámci ktorej sa zaviazala posilňovať jej hlavné princípy – transparentnosť, participáciu a zúčtovateľnosť vlády voči svojim občanom. V prvom akčnom pláne iniciatívy bol Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej „úrad splnomocnenca“) poverený úlohou vypracovať Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík (ďalej „pravidlá zapájania verejnosti“), ktoré v roku 2014 prijala vláda Slovenskej republiky uznesením č. 645/2014 ako odporúčací materiál.²

Od prijatia pravidiel zapájania verejnosti nastali v tvorbe legislatívy na Slovensku zmeny, ktoré reflektovali na potrebu posilniť zapájanie verejnosť do tvorby verejných politík. Novelizácia legislatívnych pravidiel vlády v roku 2016 zaviedla pre predkladateľov legislatívnych návrhov povinnosť vypracovať predbežnú informáciu³ a správu o účasti verejnosti⁴. Oba dokumenty každoročne analyzuje a vyhodnocuje úrad splnomocnenca.⁵ Tieto i ďalšie analýzy⁶ úradu, ako aj opakované podnety zo strany občianskej spoločnosti a súkromného sektora, poukazujú na nedostatočné zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík a potrebu tieto procesy skvalitniť. Na daný stav reagoval Akčný plán Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 – 2030, ktorý určil úradu splnomocnenca úlohu „vypracovať analýzu zameranú na využívanie a uplatňovanie odporúčacieho materiálu Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík a na základe analýzy pripraviť novelizáciu týchto pravidiel“ (úloha 2).⁷

Analýza pravidiel zapájania verejnosti identifikovala tieto ich hlavné nedostatky:

- **Nejasná funkcia a cieľ materiálu** – pravidlá zapájania verejnosti síce čiastočne plnia účel manuálu, ten však nie je natoľko podrobný, aby úradníci a úradníčky mohli podľa neho postupovať bez zapojenia externých konzultantov a konzultantiek (čo je v texte uvedené opakovane).
- **Náročná použiteľnosť v praxi** – štyri scenáre opísané v pravidlách zapájania verejnosti sa v praxi ťažko aplikujú, keďže sprievodné texty nepodporujú ich jasnú interpretáciu. Intenzita zapojenia (úroveň zapojenia účastníkov a ich miera vplyvu na rozhodnutie alebo materiál) nedostatočne zohľadňujú proces tvorby verejných politík v SR.
- **Neúplné alebo absentujúce jasné a zrozumiteľné terminologické vymedzenie základných pojmov** – napríklad verejná politika, participácia, verejnosť, rozhodovanie (resp. účasť verejnosti na rozhodovaní), dialóg, diskusia a pod.
- **Nesúlad s platnými predpismi upravujúcimi tvorbu materiálov legislatívnej a nelegislatívnej povahy** – napriek tomu, že v Ústave Slovenskej republiky je zakotvená možnosť priameho výkonu moci občanmi, súčasná prax nepozná mechanizmy na prenos rozhodovacej právomoci (resp. zahrnutie do rozhodnutia o konečnej podobe verejnej politiky) na iné subjekty ako sú predkladatelia materiálu,

¹ Viac informácií pozri na: https://www.minv.sk/?ros_ogp.

² Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11459/1>.

³ Dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2017_2019/OGP_AP_2017-2019_final.pdf.

⁴ Viac informácií pozri na: https://www.minv.sk/?ros_legislativa_suv.

⁵ Viac informácií pozri na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_legislativa.

⁶ Viac analýz je k dispozícii na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_analytika.

⁷ Akčný plán Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 – 2026, dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/2022/kros_2022_2030/AP%20KROS%202022-2026.pdf.

vláda SR, Národná rada SR a prípadné ďalšie exekutívne a zákonodarné zložky (pozri pôvodný scenár 3 v pravidlách zapájania verejnosti⁸).

- **Nedostatočná participácia pri tvorbe pravidiel** – pôvodný dokument bol vytvorený na základe mapovania realizácie štyroch participatívnych procesov⁹, nie je však jasné, či boli do tvorby samotného materiálu zapojení aj úradníci a úradníčky (pre ktorých bol materiál určený), čo mohlo spôsobiť, že si materiál neosvojili a ostal takmer nevyužívaný.

Reakciou na spomenuté nedostatky bolo vypracovanie materiálu **Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík**.

Východiská tvorby materiálu:

Dokument Princípy a pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík bol vypracovaný v participatívnom procese¹⁰ a s využitím poznatkov z medzinárodných odborných publikácií a vedeckých článkov, ako aj z výskumných a analytických aktivít úradu splnomocnenca, konkrétne:

- analýza 32 prípadových štúdií realizovaná v rámci národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2¹¹,
- vypracovanie a analýza 16 legislatívnych procesov v rámci národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík 2¹²,
- zrealizovanie troch cyklov pracovno-konzultačných stretnutí programu Učiace sa inštitúcie¹³,
- analýza zverejňovania predbežných informácií a správ o účasti verejnosti za roky 2019, 2020, 2021, 2022¹⁴.

Ciele materiálu:

- ukázať prínosy tvorby verejných politík so zapojením verejnosti (prínosy riadenej participácie),
- nastaviť základné štandardy tvorby verejných politík so zapojením verejnosti v zmysle najnovších vedeckých poznatkov, aktuálnych trendov v zahraničnej praxi a odporúčaní medzinárodných a nadnárodných iniciatív, ku ktorým sa hlási aj Slovenská republika,
- definovať pojmy súvisiace s participatívnou tvorbou verejnej politiky,
- prehodnotiť zaužívané predstavy o tvorbe verejných politík so zapojením verejnosti.

Cieľové skupiny materiálu:

- **úradníčky a úradníci v štátnej správe**, ktorí majú kľúčovú rolu v príprave verejných politík a realizovaní zapojenia verejnosti v rôznych inštitucionálnych podmienkach,
- **volení aj nevolení politickí predstavitelia**, ktorí by mali obhajovať participatívnu tvorbu verejnej politiky, keďže chápu, že v zastupiteľskej demokracii napriek politickej legitimitate nadobudnutia mandátu voľbami je participácia podstatným mechanizmom zvyšovania miery demokracie a príležitosťou pre kolektívnu diskusiu a zabezpečenie dobrého spravovania a otvoreného vládnutia,

⁸ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11459/1>.

⁹ Dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/01/Evaluacia-dialogov-o-verejnych-politikach-a-manual_spolu-s-errata_09-2014.pdf.

¹⁰ Proces je detailne popísaný na: https://www.minv.sk/?ros_participacia2_UOSS_nove_pravidla_zapajania.

¹¹ Viac informácií pozri na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2022/parti2_konferencia_august/prezentacie/Uspechy%20a%20nedostatky%20participacie.pdf.

¹² Viac informácií pozri na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_analytika.

¹³ Viac informácií pozri na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_uciace_sa_institutie.

¹⁴ Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_UOSS_legislativa_cas_vystupy.

- **potenciálne účastníčky a účastníci procesov tvorby verejných politík**
- **všetci, ktorí majú záujem podieľať sa na správe vecí verejných intenzívnejšie, ako len uplatnením volebného práva.**

Prínosy zapájania verejnosti do tvorby verejných politík:

Zapájaním verejnosti do prípravy materiálov je možné zvýšiť:

- odbornú úroveň verejnej politiky,
- povedomie a záujem verejnosti, a tým vytvoriť podmienky na dôslednejšiu a informovanejšiu spoločenskú diskusiu o témach pripravovanej verejnej politiky a kolektívne zvažovanie rôznych alternatív,
- kvalitu verejnej politiky vo vzťahu k potrebám cieľových skupín, na ktoré má materiál vplyv,
- „vlastníctvo“ (ownership) a realizovateľnosť verejnej politiky ďalšími subjektmi,
- politickú priechodnosť materiálu prostredníctvom dosahovania konsenzu, resp. kompromisu medzi rôznymi spoločenskými záujmami a znížiť riziko vzniku konfliktov s rôznou mierou intenzity a prejavu, resp. sporov s nákladnými dôsledkami
- dôveru v inštitúcie verejnej správy a predchádzať, resp. zmiernovať krízu zastupiteľskej demokracie,
- potenciál budovania kvalitných partnerstiev s verejnosťou,
- mieru zohľadnenia hodnotových perspektív na témy pripravovanej verejnej politiky,
- možnosti a/alebo príležitosti zachytiť aktuálny politický moment, politické nálady a diskusie v spoločnosti,
- príležitosti pre vyrovnávanie asymetrií formou rozšírenia vplyvu tých, ktorých hlas nie je obvykle počuť a/alebo ktorí sú rozhodnutím potenciálne najviac negatívne ovplyvnení.

ČASŤ 1. VYMEDZENIE POUŽÍVANÝCH POJMOV

Verejná politika zahŕňa všetky výstupy procesov rozhodovania politických predstaviteľov o prerozdeľovaní toho, čo je verejné (t. j. finančných prostriedkov, priestoru, príležitostí a pod.).¹⁵ Verejnou politikou sú všetky typy materiálov legislatívnej aj nelegislatívnej povahy (strategické a koncepčné materiály, zákony, nariadenia vlády SR, ako aj niektoré materiály, ktoré majú skôr charakter nástroja verejnej politiky, ako napr. vyhlášky alebo materiály metodického charakteru).

Participácia verejnosti „v najširšom zmysle slova znamená účasť, spoluúčasť, zúčastňovanie sa na niečom.“¹⁶ Obsah takto širokej definície zužujú rôzne typy participácie, napr. verejná, spoločenská, občianska, politická či riadená participácia.¹⁷

Riadená participácia¹⁸ je cielený, zúčtovateľný a transparentne komunikovaný proces zapájania verejnosti s cieľom umožniť jej vplyv na výslednú podobu verejnej politiky vo fáze tvorby, a ktorého iniciátorom je ústredný orgán štátnej správy. Pojmy zapojenie, zapájanie či účasť verejnosti sú na účel tohto materiálu synonymami riadenej participácie. Riadenou participáciou nie je:

- a. informovanie,
- b. medzirezortné pripomienkové konanie,¹⁹ resp. následné rozporové konania v špecifických prípadoch,²⁰ ktoré nepredstavujú zapájanie verejnosti vo fáze tvorby verejnej politiky,
- c. konzultácie len s podnikateľskými subjektami pred predbežným pripomienkovým konaním v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov²¹, keďže nezachytávajú všetky potenciálne cieľové skupiny, na ktoré môže mať materiál vplyv²².

Informovaním sú všetky aktivity predkladateľa s cieľom poskytovania informácií verejnosti o pripravovanej verejnej politike. Informovanie je nevyhnutným predpokladom zapájania verejnosti a zabezpečuje transparentnosť a zúčtovateľnosť procesu, nevytvára však možnosti vplyvu verejnosti na obsah pripravovanej verejnej politiky, a preto nepatrí pod riadenú participáciu. Pasívne zapájanie je na účel tohto materiálu synonymom informovania.

Táto definícia je platná aj pre vypracovanie správy o účasti verejnosti (príloha 4 Legislatívnych pravidiel vlády SR).

Prerokovaním je pre účely tohto materiálu také zapájanie verejnosti, pri ktorom má verejnosť jasne vymedzenú možnosť vplyvu na obsah verejnej politiky (konečnú podobu predkladaného materiálu). Pri prerokovaní sa rozlišujú tri stupne (intenzity) zapojenia:

- 1. stupeň: diskusia** s verejnosťou (pre predkladateľa povinná),
- 2. stupeň: spolutvorba** (pre predkladateľa dobrovoľná),
- 3. stupeň: spolurozhodovanie** (pre predkladateľa dobrovoľné). Čiastkové rozhodovanie je na účely tohto materiálu synonymom spolurozhodovania.

Táto definícia je platná aj pre vypracovanie správy o účasti verejnosti (príloha 4 Legislatívnych pravidiel vlády SR).

¹⁵ Vychádzame pritom z definície verejnej politiky podľa Dye (1972): „Verejná politika je všetko, čo sa vláda rozhodne robiť alebo nerobiť“.

¹⁶ Plichtová, Jana, Šestáková, Anna a kol. Slovník participácie. Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_participacia_publikacie_slovník_participacie, s. 171.

¹⁷ Slovník participácie (pozn. 13), s. 171.

¹⁸ Z anglického originálu *top-down participation*.

¹⁹ V zmysle Zákona o tvorbe právnych predpisov č. 400/2015 Z.z. § 10.

²⁰ V zmysle Zákona o tvorbe právnych predpisov č. 400/2015 Z.z. § 10.

²¹ Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/VaOmcBBY.pdf?csrt=8097479915516535758>, časť 5.

²² Dotknuté podnikateľské subjekty alebo ich zastupiteľské organizácie.

Verejnou sa je pre účely tohto materiálu rozumie akákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba alebo záujmové združenie fyzických osôb alebo záujmové združenie právnických osôb. Verejnou pre účely tohto materiálu nie sú predkladatelia verejnej politiky vrátane ich zástupcov a predstavitelia verejnej moci vrátane ich zástupcov.

Pre účely tohto materiálu sa rozlišuje medzi konkrétnym **účastníkom (osobou)** a **spoločenským záujmom**, ktorý v procese (oprávnene) zastupuje.

Spoločenským záujmom je v rôznej miere organizovaná skupina fyzických osôb vrátane hodnotových, názorových alebo záujmových zoskupení, politických strán, demograficky, socioekonomicky alebo geograficky vymedzených častí spoločnosti, právnická osoba, viaceré právnické osoby alebo skupiny, či združenia právnických osôb. Záujmová skupina je na účely tohto materiálu synonymom spoločenského záujmu. Z hľadiska miery organizovanosti vo vzťahu k tvorbe verejnej politiky na národnej úrovni SR sa spoločenské záujmy rozlišujú nasledovne:

- a. **silno organizovaný spoločenský záujem** je organizačná forma (platforma, zväz, asociácia, komora, rada a pod.) vytvorená v niektorom zo sektorov spoločnosti (trh, cirkvi, odbory, politické strany, mimovládne organizácie, samospráva) s trvácnosťou, politickou legitimitou a zúčtovateľnosťou voči svojim členom. Táto organizačná forma zastupuje záujmy svojho (často veľmi jasne ohraničeného) členstva, voči ktorému má v ideálnom prípade vytvorené nástroje zúčtovateľnosti (správy o činnosti, voľba zástupcov a pod.). Obvykle vytvára organizačné a personálne kapacity na zastupovanie záujmov v procesoch rozhodovania na národnej úrovni; takéto zastupovanie sa dá označiť ako lobistická činnosť a niekedy je primárnym poslaním danej organizácie, v niektorých prípadoch potvrdené postavením povinne pripomienkujúceho subjektu.²³
- b. **slabo organizovaný spoločenský záujem** je taká skupina občanov, ktorých konkrétny individuálny záujem je síce (potenciálne) spoločný, avšak nedošlo k jeho artikulácii (procesu legitímneho formulovania spoločných potrieb a požiadaviek) a inštitucionalizácii do organizovanej podoby. Neexistuje jedna zastrešujúca organizácia alebo platforma, ktorá legitímne zastupuje podstatnú časť jednotlivcov s týmto záujmom a je voči nim zúčtovateľná. (Potenciálne) členstvo často nie je jednoznačne vymedziteľné. Takáto miera organizácie charakterizuje veľkú časť občianskej spoločnosti, keď sa občania združujú na základe spoločného záujmu do často len lokálnych, neformálnych alebo dočasných organizačných foriem (klubov, zväzov, združení, skupín a pod.), ktorých primárnou funkciou nie je zastupovanie záujmov v procesoch rozhodovania na národnej úrovni a často na takúto činnosť nemajú vytvorené potrebné organizačné a personálne kapacity a vnútorné procesy.
- c. **náročne zapojiteľný spoločenský záujem** je taká skupina občanov, ktorá napriek tomu, že môže byť schopná rozpoznania, artikulácie a inštitucionalizácie svojho záujmu do organizovanej podoby, je kvôli priestorovej, jazykovej či sociálno-kultúrnej vzdialenosti z praktického hľadiska len náročne zapojiteľná.
- d. **spoločenský záujem bez vlastného hlasu** je taká (potenciálna) skupina občanov alebo prírodných entít, ktoré nie sú schopné rozpoznania, artikulácie a inštitucionalizácie svojho (potenciálne) spoločného záujmu do organizovanej podoby. Medzi ne patria budúce generácie, niektoré výrazne marginalizované skupiny, osoby trpiace špecifickými znevýhodneniami, ekosystémy alebo vybrané živočíšne či rastlinné druhy.

Účastníkom je fyzická osoba, (resp. nositeľ funkcie alebo zástupca úradu) ktorá sa zúčastňuje tvorby verejnej politiky. Účastníkom je aj občan, ktorý v tvorbe verejnej politiky nezastupuje žiadne jasne pomenované spoločenské záujmy.

²³ V zmysle zákona o združovaní občanov č. 83/1990 Z.z.

Občania sú jednotlivci, zástupcovia verejnosti, ktorí sa do tvorby verejnej politiky zapájajú nezávisle na svojom rode, pohlaví, veku, etnickej príslušnosti, sexuálnej orientácii, vierovyznaní alebo politických preferenciách. Zahŕňa aj cudzincov žijúcich na území SR, dočasne vysídlené osoby, žiadateľov o azyl alebo občanov iných štátov. Široká verejnosť a laická verejnosť sú na účely tohto materiálu synonymami občanov. Občania nemusia zastupovať žiadne jasne pomenované spoločenské záujmy, čo sa v priebehu tvorby verejnej politiky môže zmeniť. Ak napríklad artikulujú záujem, ktorý majú spoločný s existujúcim spoločenským záujmom, môžu sa stať jeho zástupcami (aj nadobudnúť oprávnenosť zastupovania). V inom prípade a pri vhodných spôsoboch zapojenia môžu zastupovať záujmy spoločnosti ako celku (verejný záujem), teda zvažovať obsah verejnej politiky z hľadiska uprednostnenia niektorých záujmov alebo vyvažovania spoločenských záujmov.

Oprávneným zastupovaním je taký vzťah medzi účastníkom a zastupovaným spoločenským záujmom, ktorý spĺňa podmienky mandátu a zúčtovateľnosti. Podmienka mandátu je zabezpečená vtedy, ak bol účastník poverený zastupovať spoločenský záujem. Mandát je možné nadobudnúť jedným z nasledujúcich spôsobov:

- a. Účastník bol transparentne a v súlade s platnou legislatívou alebo pravidlami príslušnej organizácie poverený zastupovať príslušný spoločenský záujem (napríklad menovaním, voľbou, výberovým konaním, je štatutárom, predsedom predsedníctva a pod.). Podmienka zúčtovateľnosti je pri takomto nadobudnutí mandátu splnená vtedy, ak je účastník povinný zodpovedať sa občanom, ktorí patria do zastupovaného spoločenského záujmu (napr. formou písomných správ, ústneho reportovania na zhromaždeniach a pod.), a zároveň existuje spôsob hodnotenia kvality jeho zastupovania.
- b. Účastník je nezaujatým držiteľom odbornosti o spoločenskom záujme (typicky slabo organizovanom), teda overiteľného a nestranného poznania potrieb a záujmov príslušnej špecifickej skupiny občanov a/alebo právnických osôb, vrátane schopnosti hodnoverne posúdiť následky rôznych variantov rozhodnutia. Mandát účastník nadobudne poverením zo strany predkladateľa alebo nominovaním odborným grémium (napr. vedeckou radou). Podmienka zúčtovateľnosti je pri takomto nadobudnutí mandátu splnená vtedy, ak je odbornosť preukázateľná obsahovo relevantnými publikáciami s procesným zaručením kvality (napr. recenzným alebo posudkovým konaním) alebo je v priebehu tvorby verejnej politiky vytvorený spôsob, ktorým účastník cielene o svojom zastupovaní informuje občanov, ktorí patria do zastupovaného spoločenského záujmu a súčasne majú možnosť namietat jeho zastupovanie.
- c. Účastník je poverený zastupovať náročne zapojiteľný spoločenský záujem alebo spoločenský záujem bez vlastného hlasu. Mandát je možné nadobudnúť na základe poverenia verejnou funkciou s cieľom zastupovania takéhoto záujmu (napr. ombudsman alebo splnomocnenec vlády), určením za právneho zástupcu takéhoto záujmu alebo poverením predkladateľa po nominácii. Nominovať môže predkladateľ, obsahovo relevantné odborné grémium alebo verejnosť, pričom nominácia obsahuje odôvodnenie oprávnenosti a vhodnosti zastupovania daného spoločenského záujmu práve nominovaným účastníkom. V mnohých oblastiach (napr. v oblasti ochrany životného prostredia alebo práv pacientov so špecifickými zdravotnými znevýhodneniami) existujú etablované mimovládne neziskové organizácie, ktoré sa zastupovaniu spoločenských záujmov bez vlastného hlasu venujú dlhodobo a nadobudli politickú a spoločenskú legitimitu. Zástupcovia týchto organizácií môžu byť vhodnými účastníkmi s oprávnenosťou zastupovať daný záujem bez vlastného hlasu. Podmienka zúčtovateľnosti je splnená, ak je v priebehu tvorby verejnej politiky vytvorený alebo

využitý už existujúci spôsob, ktorým účastník cielene o svojom zastupovaní informuje širokú verejnosť.

Predkladateľ má právo skúmať oprávnenosť zastupovania spoločenských záujmov jednotlivými účastníkmi, ako aj pozvať, vyžiadať alebo vyhľadať účastníka s vyššou mierou oprávnenosti zastupovať daný (strategicky významný alebo potenciálne verejnou politikou negatívne ovplyvnený) spoločenský záujem.

Odborníkom je držiteľ alebo držiteľka nejakej formy odbornosti (expertízy), resp. odborného poznania, ktoré je prospešné pre tvorbu verejnej politiky. Účelom zapájania odborníkov je predovšetkým podpora účastníkov s vyššou politickou legitimitou (oprávnených zástupcov organizovaných spoločenských záujmov, zástupcov strategických spoločenských záujmov, verejnou politikou potenciálne negatívne ovplyvnených skupín občanov, volených politických predstaviteľov) pri informovanom a hodnotovom zvažovaní v tvorbe verejnej politiky. Účastníci zapájania na základe svojej odbornosti sú ideálne nezaujatí a nestranní, avšak spravidla nie sú do odborných funkcií volení a nepodliehajú priamej verejnej kontrole. Nezastupujú konkrétny spoločenský záujem (vrátane záujmov svojej alebo inej organizácie či akademickej obce), a preto nemôžu, s výnimkou oprávneného zastupovania konkrétnych spoločenských záujmov patriacich do oblasti ich odbornosti, nahradiť účastníkov zastupujúcich ďalšie spoločenské záujmy (t. j. zapájanie verejnosti by sa nemalo redukovať na prizývanie odborníkov). Najčistejšou formou odbornosti je vedecko-výskumná odbornosť, preukázateľná obsahovo relevantnými publikáciami s procesným zaručením kvality (napr. recenzným alebo posudkovým konaním) a (medzinárodnou) vedeckou komunitou považovanými za renomované. Odborníci sú spravidla zúčtovateľní voči vedeckej obci, orgánom akademickej samosprávy, poskytovateľom financovania ich výskumu a zamestnávateľom.

ČASŤ 2. PRINCÍPY PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

Predkladateľ vo fázach prípravy a tvorby verejnej politiky dodržiava v čo najväčšej miere nasledujúce princípy:

Časová realizovateľnosť a včasnosť

Vo fáze prípravy je stanovený časový rámec a harmonogram tvorby verejnej politiky, ktorý je priebežne odpočítavaný. Tvorba je rozfázovaná ako časová súslednosť krokov prípravy verejnej politiky a s nimi súvisiacich možností a nástrojov zapojenia. Účastníci sú zapájaní v čase, keď je reálna možnosť pripravovanú verejnú politiku obsahovo ovplyvňovať. Okrem maximálnej dĺžky procesu sa odporúča stanoviť aj jeho minimálne, prípadne odhadované trvanie. Dĺžka obdobia určeného na pripomienkovanie je priamo úmerná náročnosti verejnej politiky, pričom berie ohľad na špecifické obdobia roka, napríklad sviatky a prázdniny.

Efektívnosť

Organizátori procesu tvorby verejnej politiky zohľadňujú okrem jeho prínosov aj finančnú náročnosť, prípadne sociálno-environmentálnu udržateľnosť. Participatívny proces by mal disponovať na tento účel primeraným rozpočtom, ktorý sa líši v závislosti od náročnosti a rozsahu procesu (podmienkou pre kvalitný participatívny proces však nie je len výška naň vyčleneného rozpočtu).

Otvorenosť, inkluzívnosť, debarierizácia, dostupnosť

Každý, kto má záujem byť súčasťou tvorby verejnej politiky, je zapojený primeraným spôsobom. Osobitný zreteľ je kladený na zraniteľné skupiny, resp. skupiny s menej silným hlasom a na ich špecifické potreby. Informovanie o tvorbe a možnostiach účasti je inkluzívne a dostupné pre všetkých. Dôraz je kladený na požiadavky účastníkov so špecifickými potrebami (napr. tlmočenie do posunkového či rodného jazyka menšín jazyka, bezbariérové priestory a i.).

Nezávislosť a nestrannosť

Tvorba verejnej politiky je realizovaná tak, aby neposkytovala výhody niektorému zapojenému účastníkovi²⁴. Je preto prínosné do procesu zapojiť nestranných facilitátorov a facilitátorky.

Reprezentatívnosť a proporčnosť

Organizátori zabezpečia proporčnosť zastúpených účastníkov a/alebo zastúpených záujmov podľa vopred určeného kľúča (napr. na základe sociodemografických kategórií, sektorov spoločnosti, stakeholderov kľúčového významu, potenciálne negatívne ovplyvnených skupín a pod.). V procese tvorby je umožnená účasť všetkých záujmových skupín, na ktoré môže mať verejná politika vplyv. Pri procese nie je opomenutý hlas neorganizovaných záujmov. Účastník, ktorý zastupuje spoločenský záujem, je oprávnený overiteľným mandátom (je štatutár, predseda predsedníctva a i.) alebo nominačným procesom (rozhodnutie členskej základne, predsedníctva, zasadnutia rady a i.).

Transparentnosť

Relevantné informácie o tvorbe verejnej politiky sú zverejnené v dostatočnom časovom predstihu. Priebežne sa informuje počas celého procesu tvorby prostredníctvom verejne dostupných informačných zdrojov.

²⁴ Výhodami môžu byť v tomto kontexte napríklad lepší prístup k informáciám a dátam, väčší vplyv na podobu výsledného materiálu v dôsledku hospodárskeho významu či iného zdroja mocenského vplyvu, uprednostňovanie v komunikácii v dôsledku osobného kontaktu s tvorcami politik či nekritický prístup k pripomienkam niektorých účastníkov zo strany organizátorov procesu.

Zrozumiteľnosť procesu a zdefinovanie vplyvu účastníkov

Očakávania zapojených účastníkov, ich vplyv na obsah verejnej politiky a priebeh tvorby, sú jasne a zrozumiteľne definované pred začiatkom tvorby a dodržané počas celého jej priebehu.

Zúčtovateľnosť

Rozhodnutia (napr. o miere zapracovania pripomienok a návrhov či o zložení účastníkov) v prípravnej fáze a vo fáze tvorby sú komunikované a odôvodnené.

ČASŤ 3. PRAVIDLÁ ZAPÁJANIA VEREJNOSTI DO TVORBY VEREJNEJ POLITIKY

Tieto pravidlá upravujú povinnosti predkladateľov pri príprave verejných politík, ktoré sú predkladané na rokovanie vlády. Pre verejné politiky, ktoré nie sú predkladané na rokovanie vlády majú tieto pravidlá odporúčací charakter.

1. Predkladateľ má povinnosť verejnosť informovať o pripravovanej verejnej politike. Táto povinnosť nezaniká, ani ak predkladateľ rozhodne neuskutočniť prerokovanie s verejnosťou v zmysle bodu 2. Jediným dôvodom, keď sa na predkladateľa nevzťahuje povinnosť uskutočniť prerokovanie s verejnosťou alebo informovanie verejnosti, je pôsobnosť zákona o ochrane utajovaných skutočností, t. j. pokiaľ sa na obsah verejnej politiky vzťahuje ktorýkoľvek stupeň utajenia (prísne tajné, tajné, dôverné, vyhradené).
2. V prípravnej fáze predkladateľ rozhodne o tom, či sú nasledujúce faktory významnými dôvodmi neuskutočniť prerokovanie s verejnosťou (tieto skutočnosti musia byť odôvodnené v predbežnej informácii):
 - a. Obsah verejnej politiky slúži (len v miere, ktorá sa dá považovať za bezprostredne nevyhnutnú) na ochranu zdravia a ekosystémov a prevenciu škôd na majetku.
 - b. V znení verejnej politiky nie je priestor na úpravy (napr. pri minimalistickej transpozícii európskej legislatívy, ratifikácii medzinárodných zmlúv, braní na vedomie a i.).
 - c. Účelom verejnej politiky je vyjasnenie alebo oprava zjavných chýb formulácií predchádzajúcej verejnej politiky, pričom sa týmito úpravami nemenia jej vplyvy na spoločnosť, ani spôsob zapracovania predchádzajúcich stanovísk verejnosti.
3. Základným (najnižším) a **povinným stupňom** prerokovania je **diskusia s verejnosťou**. Predkladateľ splní všetky nasledujúce povinnosti:
 - a. V predbežnej informácii zverejní spôsob plánovaného zapojenia verejnosti do tvorby verejnej politiky (t. j. stupeň prerokovania, nástroje zapájania a ich účel z hľadiska obsahu verejnej politiky, typy zahrnutých účastníkov a spoločenských záujmov, spôsoby riešenia konfliktov) a predpokladané termíny jednotlivých spôsobov zapojenia verejnosti.
 - b. Uskutoční analýzu spoločenských záujmov (analýza stakeholderov) a podnikne aktívne kroky k prizvaniu účastníkov zastupujúcich strategicky významné záujmy, ako aj tie spoločenské záujmy, ktoré sú potenciálne negatívne ovplyvnené pripravovanou verejnou politikou.
 - c. V lehote na vyjadrenie k predbežnej informácii (v zmysle čl. 10, ods. 3 Legislatívnych pravidiel vlády SR) zaznamená každé prejavenie záujmu verejnosti o účasť na tvorbe a informuje každého záujemcu o spôsobe a možnostiach jeho zapojenia.
 - d. Vyhodnotí oprávnenosť zastupovania spoločenských záujmov účastníkmi, pričom podľa miery oprávnenosti alebo charakteru spoločenského záujmu môže pre rôznych účastníkov vytvoriť odlišný spôsob a možnosti zapojenia.
 - e. Vo fáze tvorby umožní účastníkom (ústne alebo písomne) formulovať stanoviská k predkladanému návrhu verejnej politiky a tieto stanoviská písomne zaznamená.
 - f. Vyhodnotí získané stanoviská a bude sa nimi pri tvorbe obsahu verejnej politiky zaoberať. Pri vyhodnocovaní stanovísk je možné zohľadňovať rôzne typy spoločenských záujmov a ich váhu a oprávnenosť zastupovania spoločenských záujmov účastníkmi. V rámci jednotlivých stanovísk je možné rozlišovať medzi

- požiadavkami, hodnotovými apelmi, preukázateľnými faktickými tvrdeniami, kauzálnymi tvrdeniami, implementačnými alebo právnymi prekážkami a inými typmi argumentácie.
- g. V správe o účasti verejnosti alebo sprievodnom dokumente k správe o účasti verejnosti zverejní všetky získané stanoviská spolu s individuálnym odôvodnením ich zamietnutia alebo zapracovania do predkladaného návrhu verejnej politiky.
 - h. V správe o účasti verejnosti alebo sprievodnom dokumente k správe o účasti verejnosti zverejní spôsob (úroveň a nástroje) uskutočneného zapojenia verejnosti do tvorby návrhu verejnej politiky.
4. Pokiaľ predkladateľ v prípravnej fáze rozhodol o prerokovaní s verejnosťou na stupni **spolutvorby** (pre predkladateľa dobrovoľný), splní všetky povinnosti diskusie s verejnosťou v zmysle bodu 4 a zároveň vykoná nasledujúce:
- a. V prípravnej fáze zabezpečí zapojenie verejnosti do tvorby verejnej politiky dostatočne včas. To znamená, že vytvorí možnosť zapojenia aspoň v jednom z nasledujúcich krokov tvorby:
 - i. pri stanovení strategického smerovania, priorít alebo variantov strategických cieľov,
 - ii. pri identifikovaní variantných opatrení,
 - iii. pri výbere opatrení.
 - b. Vo fáze tvorby zabezpečí účastníkom možnosť vyjadriť nesúhlas (námietku) so zamietnutím alebo spôsobom zapracovania ich stanovísk. V prípade vyjadreného nesúhlasu predkladateľ vynaloží snahu o nájdenie konsenzu alebo kompromisu. Možnosť vyjadriť nesúhlas je potrebné zabezpečiť v dostatočnom časovom predstihu, aby výstup snahy o nájdenie konsenzu alebo kompromisu mohol ovplyvniť návrh verejnej politiky.
 - c. V správe o účasti verejnosti alebo sprievodnom dokumente k správe o účasti verejnosti zverejní výstup snahy v zmysle bodu 5b, vrátane odôvodnenia zamietnutia alebo zapracovania pôvodných stanovísk, pričom toto odôvodnenie nemôže byť obsahovo identické s pôvodným odôvodnením.
5. Pokiaľ predkladateľ v prípravnej fáze rozhodol o prerokovaní s verejnosťou na stupni **spolurozhodovania** (pre predkladateľa dobrovoľný), splní všetky povinnosti spolutvorby v zmysle bodu 5 a zároveň vykoná nasledujúce:
- a. Zabezpečí spôsob transparentného riešenia konfliktov vo fáze tvorby medzi stanoviskami účastníkov (napríklad hlasovaním alebo deliberáciou²⁵). Ak sa predkladateľ zúčastňuje tohto mechanizmu ako ústredný orgán štátnej správy, nesmie mať prevažujúcu mieru vplyvu na návrh verejnej politiky (napríklad nadpolovičnú väčšinu hlasov alebo právo veta).
 - b. V prípade nedosiahnutia kompromisu medzi stanoviskami účastníkov vypustí predmetné časti z návrhu verejnej politiky. Toto môže viesť až k tomu, že návrh verejnej politiky nebude predložený na rokovanie vlády SR, resp. zaradený do programu schôdze Národnej rady SR.
 - c. Rešpektuje výsledky zapojenia verejnosti v plnej miere a čo najvernejšie (najdôslednejšie) ich zapracuje do návrhu verejnej politiky.

²⁵ Deliberácia je diskusia vedená v súlade so záväznými pravidlami s cieľom zvážiť všetky záujmy a perspektívy členov občianskej spoločnosti a nájsť také riešenie problému, ktoré je akceptovateľné pre všetkých, minimálne pre tých, ktorých sa daná politika priamo týka. Slovník participácie (pozn. 13), s. 49.