

ROZHODOVÁNÍ BLÍŽE K LIDEM

Přehledová studie na téma občanské participace a partnerství veřejné správy a organizací občanského sektoru se zaměřením na ústřední orgány státní správy

Zadavatel:

Odbor lidských práv a ochrany menšin Úřadu vlády České republiky
nábřeží Edvarda Beneše 4
118 01 Praha 1 - Malá Strana

Zpracovatel:

Glopolis, o.p.s.
Botičská 4/1936
128 00 Praha 2

Obsah:

1. Úvod a definice občanské participace	2
2. Přínosy občanské participace z pohledu různých aktérů	5
3. Zasazení participativních procesů do mezinárodního kontextu	7
4. Nástroje občanské participace	10
5. Potřeba podpory participativní role OOS při obhajobě veřejných zájmů	13
6. Postavení a úloha střež a sítí jako prostředníka mezi veřejnou správou a organizovanou občanskou společností	17
7. Shrnutí a doporučení	20
Zdroje a použitá literatura	22

Glopolis, prosinec 2020

Zpracovala: Jana Miléřová, jmilerova@glopolis.org
Laskavou konzultaci poskytli Daniel Vondrouš a Petr Lebeda.

Glopolis, o.p.s.

Botičská 1936/4, Praha 2, 128 00/IČ: 27144569 / Česká republika
www.glopolis.org / Tel.: +420 272 661 132

Luca Jahier, prezident Evropského hospodářského a sociálního výboru EU:

“Živá občanská společnost je klíčem k naší evropské demokracii, protože umožňuje politickou účast a občanské vzdělávání, posiluje sociální soudržnost, přispívá k budování komunity a vytváření společné identity. Během pandemie COVID-19 organizace občanské společnosti opět prokázaly svou schopnost reagovat na náročné situace a fungovat jako hlídací pes demokracie. Zmenšující se občanský prostor, předsudky způsobené dezinformacemi, nové formy anti-liberalismu a rostoucí zpochybnování hodnot EU jsou jasnými hrozbami pro naše demokracie. Je proto třeba podporovat a chránit organizace občanské společnosti a jejich činnosti.”¹

1. Úvod a definice občanské participace

Dobré politiky a dobrá politická rozhodnutí se neobejdou bez naslouchání občanům, bez účasti a souhlasu osob, kterých se rozhodnutí týkají. Pojem participace, resp. **občanská participace** je často používaným termínem v různých sférách politiky, veřejné správy, mezinárodní spolupráce i neziskových organizací. Přitom různí aktéři si pod tyto termíny dosazují různé významy a používají je s různými a někdy protichůdnými motivacemi a cíli. Určitá nejasnost a různorodost konceptů pak může představovat i určité riziko, např. pro legitimizaci nějakého rozhodování. Je tedy na místě diskuse, která vyjasní, kdy lze o nějakém politickém procesu či rozhodování konstatovat, že využívá participativní přístupy. V takových situacích je na místě jasně a konkrétně pojmenovat, co občané skutečně dělají nebo co se s nimi děje, když jsou vyzýváni k účasti.

Tato studie nemůže být vyčerpávajícím akademickým materiálem. Je spíše rešerší nabízející částečné shrnutí, jež nasměruje k dalším zdrojům a pohledům, které mohou být potřeba pro skutečné začleňování občanské participace do koncepční a implementační úrovně vztahu a partnerství mezi vládou, resorty a organizovaným občanským sektorem v České republice.

Možnost občana ovlivňovat věci veřejné – tedy nastolovat témata ve veřejném prostoru, resp. být veřejně aktivní – je jedním z kritérií zdravé demokracie, dobrého vládnutí (*good governance*²) a je součástí politických a občanských práv³. **Občanská participace**⁴ je považovaná za účinný prostředek k rozšíření podílu občanů na věcech veřejných **nad rámec pouhé účasti ve volbách**. Je formou interakce mezi občany a jejich vládami, která je nezbytná pro jakoukoliv efektivní a smysluplnou správu věcí veřejných. Představuje přesun části vlivu na veřejné rozhodování z rukou politických a správních institucí (tzv. veřejných rozhodovatelů) na občany. Může k ní dojít v jakékoli fázi vývoje nebo provádění vládní politiky a poskytování veřejných služeb, nebo ji mohou vyvolat události na místní úrovni⁵. Veřejnost a další aktéři mají větší vliv na výsledné rozhodnutí – přitom se nejedná pouze o formální procedury podílení se na tvorbě veřejných rozhodnutí, ale i o neformální procesy a účast na chodu celé společnosti. Občanská participace tak hraje klíčovou roli při podpoře demokracie, právního státu,

¹ Citace převzata z <https://ecnl.org/sites/default/files/files/EU-Law-Handbook.pdf>, str. 10

² Hlavní trendy vývoje ČR z pohledu dobrého vládnutí, jak je chápáno v udržitelném rozvoji, komplexně analyzuje studie Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje na https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/ANAL%C3%9DZA_VI%C3%A1dneme-si-dob%C5%99e.docx.pdf.

³ Viz Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 21 - <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf nebo např. OHCHR (Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva) na <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/ManagementPlan/Pages/participation.aspx>

⁴ V literatuře se používají termíny “*civic participation*” a “*civic engagement*”, které se často zaměňují.

⁵ Viz <https://www.participatorymethods.org/glossary/citizen-engagement>

sociálního začlenění (snižování nerovností a sociálních konfliktů) a spravedlivého hospodářského rozvoje⁶. Participace umožňuje veřejnosti, aby se zapojila do změn jako hybná síla, aby přestala být vnímána – a sama sebe vnímat – jako pasivní příjemce rozhodnutí, která se jí dotýkají. Účast občanů na politickém, hospodářském, sociálním a kulturním životě posiluje vztah lidí k hodnotám demokracie. Je také instrumentem pro naplňování Cílů udržitelného rozvoje (SDGs)⁷.

Občanská participace je spojená s **občanskou angažovaností** – tedy zájmem a potřebou občanů podílet se na řešení problémů ve **veřejném zájmu**, hájit hodnoty či zasadit se o změny s dopadem na určitou skupinu společnosti či komunitu. Ochota lidí veřejně se angažovat posiluje důvěru v politiku⁸, zapojení občanů do života komunity společnost integruje a posiluje její soudržnost.

Aktivní a participující občané tvoří **občanskou společnost** a občanská participace je její **významnou funkcí a projevem**. Svobodná, různorodá a nezávislá občanská společnost je odrazem ideálního demokratického uspořádání společnosti⁹. Představuje prostor mezi státem, soukromým životem a trhem. **Organizace občanské společnosti** (OOS či též NNO), jakožto její užší organizovaná část, dokáží zprostředkovat participaci, aktivizovat občany a zapojovat je do aktivit. Vykonnávají řadu **různých funkcí** v závislosti na potřebě, kontextu a typu organizace. Mezi ně patří: poskytování služeb různým skupinám obyvatel, vč. zranitelných a marginalizovaných; zastupování těchto skupin v procesech, které ovlivňují jejich životy; zvyšování povědomí o celé řadě otázek veřejného zájmu a prosazování změn v politickém nebo společenském nastavení; požadování odpovědnosti po vládách i vlivných nestátních subjektech; budování komunity a podpora inkluzivního a udržitelného rozvoje v souladu s Agendou 2030 tak, aby tyto cíle byly relevantní, užitečné a důležité pro místní aktéry. **Participativní funkce OOS** umožňují občanům prostřednictvím OOS spolupodílet se na rozhodování a správě věcí veřejných. Teorie vzájemné závislosti je jen jednou z teorií, podle které stát a OOS předurčují ke spolupráci a na základě kterých si stát a organizace vzájemně pomáhají kompenzovat své nedostatky, což na druhou stranu podporuje to, že jsou na sobě závislé (např. schopnost rychlé reakce OOS, díky které získává veřejnou podporu, na druhou stranu možnost státu využívat výsledky OOS).

Popisu teoretických konceptů a typologie participace se zabývá řada akademických prací. Mezi ty základní patří **participační žebřík**¹⁰ Sherry Arnstein z roku 1969, který se díky své praktičnosti a názornosti v různých modifikacích používá dodnes. Ve zjednodušené podobě je nejnižší mírou účasti **informování**, druhým stupněm je **připomínkování** (tj. jednosměrný komunikační tok), **konzultace** pak představují obousměrnou komunikační vazbu (vyjasňování, předkládání argumentů, vysvětlování). Předchozí stupně vycházely pouze z předávání informací s tím, že veřejný rozhodovatel sám zohlední (či nezohlední) výstupy z těchto participačních aktivit při samotné přípravě rozhodnutí. Na horním konci žebříčku již mají občané větší pravomoc vyjednávat a měnit současný stav. Jejich hlasy mají být slyšet a dostat odezvu. Patří sem **partnerství**, **delegované rozhodování** a **občanská kontrola** – tj. předání rozhodování do rukou aktérů (občanů) (např. referendum). Úrovně účasti souvisejí se stupněm zapojení nebo „intenzitou“ účasti držitelů práv v různých krocích rozhodovacího procesu (tj. stanovení

⁶ Viz OHCHR: Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs a přehledně v Summary for States

⁷ Viz OSN (2015): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development na <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>

⁸ “Politiku” chápeme v širším smyslu jako proces identifikování problémů, hledání řešení a jejich realizace.

⁹ Viz např. Rakušanová (2006, 2007, 2016) nebo Pospíšilová (2015)

¹⁰ Angl. “Ladder of Citizen Participation” - viz např. <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>, formy

agendy, přípravy, rozhodování, provádění, monitorování a přeformulování)¹¹. Žebřík neukazuje, co jsou nutné kroky a překážky při přechodu z jedné úrovně na druhou. V reálných situacích může existovat mnohem více úrovní a lidé se mohou postupem času pohybovat nahoru a dolů po žebříku v rámci jednoho procesu.

Sarah Whiteová pak v roce 1996 zpracovala **čtyři formy a funkce občanské participace** podle toho, s jakými zájmy k nimi přistupují ti silnější aktéři nahoře a ti na nižší úrovni (tj. méně mocní): nominální (formální, nevede ke změně), instrumentální (využívá dovednosti a znalosti zapojených), reprezentativní (členové komunity mohou ovlivňovat rozhodnutí, která se jich dotýkají, ti mocní zvyšují udržitelnost rozhodnutí) a transformativní (posiluje a zmocňuje všechny zúčastněné strany, mění struktury a instituce). Tato teorie pomáhá přemýšlet o skrytých agendách aktérů a dynamice vztahů mezi více a méně mocnými aktéry, o rozdílech nebo kompatibilitě mezi zájmy zdola nahoru a shora dolů. Aktéři nahoře mohou mluvit o účasti, ale hodlají zachovat současný stav. Pouze v „transformativní účasti“ jsou držitelé moci solidární s těmi méně mocnými, aby přijímali opatření a formovali rozhodnutí.¹²

Smysluplná participace vyžaduje **dlouhodobý závazek veřejných orgánů** k zapojování občanů spolu s jejich skutečnou politickou vůlí, důrazem na jejich oblast působnosti a kultivací politiky a posunem v myšlení a uvažování lidí, resp. společnosti, jak věci dělat. Zapojování je přitom z pohledu mezinárodních organizací¹³ myšleno jak před, tak během a po přijetí rozhodnutí (tj. během implementace a vyhodnocování rozhodnutí). K tomu je potřeba:

- Příznivé politické a “pro-participační” právní prostředí pro sdružování, shromažďování a vyjadřování;
- Otevřenost a transparentnost veřejných rozhodovacích procesů;
- Participativní mechanismy, které jsou přístupné a inkluzivní pro všechny, včetně marginalizovaných jednotlivců a skupin a umožňují účast online i offline;
- Neomezený a včasný přístup k informacím, které jsou proaktivně šířeny, přístupné, jasné a praktické;
- Vytvoření jednotného institucionálního rámce a standardů občanské participace s důrazem na kvalitu a nikoliv kvantitu;
- Finanční a lidské zdroje a kompetence pro podporu participace (a to jak na straně rozhodovatele, tak i těch, kdo participují – tedy OOS);
- Programy občanské a mediální výchovy a digitální gramotnosti pro širokou veřejnost, občanskou společnost a úředníky.

Přístup české veřejnosti k politice a vlastnímu podílení se na rozhodování se mění. Volební účast v ČR ve všech typech voleb od počátku 90. let 20. století klesá nebo je dlouhodobě relativně nízká (u voleb do Poslanecké sněmovny kolem 60 % a dlouhodobě pod úrovní 50 %, u ostatních voleb někdy i dlouhodobě pod úrovní 30 %). Volby plní funkci reprezentace skrze participaci na volebním aktu v míře

¹¹ Viz OHCHR: Guidelines for States on the effective implementation to participate in public affairs.

¹² Viz <https://www.participatorymethods.org/method/levels-participation>

¹³ Viz např. dokumenty OECD, Guidelines OHCHR, European Centre for Non-Profit Law a PAKT (2015)

stále menší, trend participace je sestupný.¹⁴ Výzkumy veřejného mínění¹⁵ ukazují, že necelé dvě pětiny oslovených nepokládají volby za účinný způsob, jak ovlivnit, co politici dělají. Na druhou stranu to, že by občané měli rozhodovat o významných celospolečenských otázkách, si myslí 46 % respondentů, v případě rozhodování o významných místních otázkách je to dokonce 75%. Velká část občanů by tedy chtěla přímo rozhodovat o důležitých společenských otázkách. Zvýšit alespoň míru jejich účasti na rozhodování by jim vyšlo vstřícně. Mohlo by vést k lepšímu porozumění i vyšší důvěře ve fungování politiky a jejích instrumentů, včetně voleb.

Politické rozhodování v ČR nutně potřebuje posílit legitimitu a důvěryhodnost. Páteří politického systému zůstávají formy reprezentace spojené s pluralitní demokracií, tj. zejména volby, resp. prostřednictvím politických stran. Kromě těchto tradičních nástrojů demokracie se podstatně větší prostor pro reprezentaci a participaci otevírá díky prvkům tzv. **demokracie participativní a deliberativní** (viz níže). Přitom i v ČR v některých případech již nástroje formálně existují, pouze nejsou dostatečně využívány¹⁶.

2. Přínosy občanské participace z pohledu různých aktérů

Citujme S. Arnstein, že *“občanská participace je občanská moc”*. Bez autentického přerozdělení moci – například ve formě peněz nebo rozhodovací pravomoci - účast pouze „umožňuje držitelům moci tvrdit, že byly brány v úvahu všechny strany, ale umožňuje z toho těžit pouze některé z těchto stran. Tím udržuje status quo.“¹⁷

Kvalita společenských rozhodnutí na všech úrovních a napříč společnostmi ve velké míře závisí na přípravě rozhodnutí. Zodpovědnost za konečné rozhodování spočívá na **veřejných orgánech**. Ale účast různých sektorů společnosti v přípravě rozhodnutí a procesu rozhodování umožňuje veřejným orgánům prohloubit **porozumění konkrétním problémům**; pomáhá **identifikovat mezery** a dostupné politické a legislativní **možnosti** a jejich **dopad** na konkrétní jednotlivce a skupiny; a vyvažuje **protichůdné zájmy**. V důsledku toho je rozhodování **informovanější** a státní instituce jsou efektivnější, zodpovědnější a transparentnější. To zase zvyšuje **legitimitu rozhodnutí státu** a jejich vlastnictví všemi členy společnosti. Občanská participace také zvyšuje účinnost politických systémů, jakož i rozvoj a provádění politik. Při zapojení občanské společnosti je tvorba politiky informovanější, účinnější a udržitelnější. Svoboda mluvit a kritizovat vládní politiky a požadovat vládní odpovědnost zrychluje **inovace** a ekonomický pokrok.

¹⁴ Viz závěry v Polášek a kol. (2015) na https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/ANAL%C3%9DZA_VI%C3%A1dneme-si-dob%C5%99e.docx.pdf

¹⁵ Viz Centrum výzkumu veřejného mínění (CVVM): <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost/5163-angazovanost-obcanu-a-jejich-porozumeni-politice-unor-2020>

¹⁶ Více viz též analýza Polášek (2015) na https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/ANAL%C3%9DZA_VI%C3%A1dneme-si-dob%C5%99e.docx.pdf a na ní navazující Pilotní Zpráva o naplňování Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj v České republice (červen 2020) na <https://www.cr2030.cz/wp-content/uploads/2020/06/Hodnot%C3%ADc%C3%AD-zpr%C3%A1va-%C4%8Distopis-11.6. web final.pdf>

¹⁷ Viz <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>

Na základě rozsáhlého mezinárodního výzkumu stovek studií po celém světě John Gaventa a Greg Barrett¹⁸ shrnuli pozitivní výsledky zapojení občanů do čtyř hlavních kategorií¹⁹:

- **Budování občanství.** Zvýšené občanské a politické znalosti; uvědomování si vlastního podílu na veřejném rozhodování a moci.
- **Praxe pro zapojování občanů.** Zvýšené kapacity pro kolektivní akci; nové formy účasti; prohlubování sítí a solidarity.
- **Reagující a odpovědné státy.** Lepší přístup ke státním službám a zdrojům; větší realizace práv; lepší odezva a odpovědnost státu.
- **Inkluzivní a soudržné společnosti.** Začlenění nových aktérů a problémů do veřejného prostoru; větší soudržnost mezi sociálními skupinami.

Z různých publikací²⁰ lze k výše uvedeným kategoriím dodat, že občanská participace:

- buduje **důvěru občanů v instituce a rozhodnutí**, která ovlivňují veřejný život.
- zvyšuje **legitimitu** rozhodnutí (vláda/veřejná instituce by měla mít souhlas těch, koho se rozhodnutí týká);
- veřejné instituce činí více **transparentními a odpovědnými** za své konání;
- zlepšuje kompetentnost a **kvalitu veřejné politiky a služby** (efektivní tvorbu politiky, implementaci a dodávání služeb) - při přípravě komplexních a složitých rozhodnutí (či strategií) je možné díky široké a efektivně řízené participativní přípravě dosáhnout kvalitnějšího výsledku, který je všeobecně respektován;
- mobilizuje a efektivně využívá **zdroje** – zapojené subjekty poskytují informace z různých oblastí, často v kvalitě a odbornosti, kterou by stát nebyl schopen vlastními silami získat;
- buduje vzájemnou důvěru, utváří a formuje **sociální a kulturní kapitál** ve státní správě, s občanskou společností a napříč sektory;
- podporuje rozvoj **občanských dovedností**, občané se učí diskutovat, formulovat své názory a vyjadřovat své společné zájmy;
- zvyšuje se kvalita **demokratického vládnutí**, sociální soudržnosti a **integrace společnosti**;
- posiluje **demokracii**, respekt k demokratickým principům a vládě práva.

V době **nenadálých nebo globálních krizí** narůstá **význam vzájemné důvěry a soudržnosti** v celé společnosti. Inkluzivní rozhodování je zásadní, aby vládní opatření reagovala na skutečné potřeby a nepůsobila nepřiměřeně na lidi, resp. neomezovala jejich svobody, přístup k informacím a transparentnost a zodpovědnost veřejné správy. Zkušenost z krize mnoho zemí vedla k tomu používat nové platformy nebo mechanismy pro zapojení veřejnosti a aktéry napříč odvětvími, aby mohly shromažďovat informace a ověřovat potřeby a dopady vládních opatření s cílem snížit negativní dopady krize.

Právě během krize spojené s pandemií koronaviru COVID-19 se podle sesbíraných dat Open Government Partnership²¹ ukázaly existenciální potřeby budování důvěry ve veřejné instituce, která v českém i mezinárodním kontextu za poslední roky podstatně trpěla. Přínosy otevřeného a participativního přístupu k vládnutí lze pak na této krizi shrnout do třech kategorií, s pozitivními efekty:

- 1) Pro lepší **schopnost reakce** pro omezování nákazy, rozšiřování lékařských ošetření a péče, poskytování bezpečnostních sítí zranitelným, boj proti dezinformacím;

¹⁸ Viz Studie Gaventa, Barrett (2010): So What Difference Does it Make?

¹⁹ <https://www.participatorymethods.org/method/citizen-participation-and-accountability>

²⁰ Data a evidence OECD, guidelines a materiály OHCHR, práce od Rakušanová (linky ve Zdrojích).

²¹ <https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-approaches-to-tackling-covid-19/>

- 2) Pro fázi **obnovy** pro podporu ekonomických stimulů, posílení zdravotnických systémů, zvýšení transparentnosti a odpovědnosti za toky pomoci;
- 3) Z dlouhodobého hlediska pro **reformy institucí** a znovu posílení postavení občanů odvoláním zvýšeného státního dozoru, obnovením svobody projevu, shromažďování a sdružování občanů a přístup k informacím a nezávislosti médií, zavedení nezávislého dohledu zejména v kritických odvětvích.

Desítky let výzkumu ukázaly, že otevřenější, inkluzivnější a odpovědnější společnosti jsou zároveň **odolnější společnosti** (*resilience*) – lépe se dokážou přizpůsobit otřesům, budovat konsenzus mezi společenskými sektory a řešit nerovnosti a příčiny různorodých účinků krizí i dlouhodobých problémů.²²

3. Zasazení participativních procesů do mezinárodního kontextu

Důraz na využívání participačních procesů je obsažen v celé řadě mezinárodních závazků, které se vztahují i na ČR, a v praxi mezinárodních organizací a jednotlivých států.

ČR je smluvní stranou **Mezinárodního paktu o občanských a politických právech**²³ z r. 1966, který v čl. 25 uvádí, že právo na účast zahrnuje práva jednotlivce volit a být volen; podílet se na vedení veřejných záležitostí; a vstoupit do veřejných služeb.

Požadavky na zajištění občanské participace jsou jako součást **evropské legislativy** zakotvené v Lisabonské smlouvě a Listině základních práv EU²⁴. Článek 11 Smlouvy o EU²⁵ stanoví povinnost orgánů EU umožnit účast a účastnit se pravidelného a smysluplného dialogu s občany a organizacemi občanské společnosti. EU chce prostřednictvím občanské společnosti (resp. jejích organizací) **posílit participativní demokracii EU**, její legitimitu i lepší vnímání ze strany jejích občanů. Evropské instituce vycházejí z **ideje participace** – organizace občanské společnosti přispívají k lepšímu vládnutí, neboť poskytují expertízu a pomáhají s implementací dohodnutých politik – a **ideje reprezentace** – OOS při splnění určitých požadavků reprezentativnosti reprezentují pluralitu zájmů v EU a EU může účastníky občanské společnosti oprávnit k účinné účasti na procesu vytváření politik a přípravy rozhodnutí EU.²⁶

Tím, že občané dostávají možnost podílet se **individuální i kolektivní formou** na řízení veřejných záležitostí, participativní demokracie obohacuje demokracii reprezentativní a posiluje tak demokratickou legitimitu EU. **Princip partnerství a participace** se uplatňuje v mnoha sférách činnosti EU a EU dále vyzývá také k implementaci určitých participativních způsobů vládnutí a dialogu s občany i na regionálních a místních úrovních, v rámci tzv. komunálních politik jednotlivých členských států včetně ČR.²⁷ EU tak měla a má podstatný vliv i na zapojování občanů do rozhodování v ČR, resp. na

²² Viz OGP (2020): <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/04/OGP-Open-Response-Open-Recovery-Article.pdf>

²³ <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>

²⁴ EU Charter of Fundamental Rights na https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_cs

²⁵ Consolidated version of the Treaty on European Union, Title II - Provisions on Democratic Principles, Article 11: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_11/oj

²⁶ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.088.01.0041.01.CES&toc=OJ:C:2006:088:TOC

²⁷ Mička (2016): Analýza občanské participace v České republice <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty/analiza>

posilování vztahu mezi veřejnými institucemi a občanskými organizacemi. Již v předvstupním období byly OOS uznány institucemi EU jako důležitý partner.

Evropská komise (EK) podporuje procesy tzv. **strukturovaného dialogu** („*Structured Dialogue*“), tedy setkávání a diskuse mezi tvůrci politik a zainteresovanými skupinami společnosti v některých programech (např. Evropských strukturálních a investičních fondů – ESIF, Erasmus+ a práce s mládeží, s občanskou společností k obchodní politice²⁸). **Evropská občanská iniciativa** (ECI)²⁹ představuje instrument umožňující vyzvat EK k předložení legislativního návrhu v oblastech spadajících do pravomoci EU. ECI se ale dosud projevila víc jako nástroj pro navrhování témat („*agenda setting*“), ovlivňování veřejné debaty a mobilizaci občanů.

Pro programové období 2014–2020 vydala Evropská komise **Evropský kodex zásad partnerství**³⁰, který má posílit konzultace, participaci a dialog s regionálními, místními a městskými veřejnými orgány, odbory, zaměstnavateli, nevládními organizacemi a dalšími subjekty pro sociální začlenění, rovnost žen a mužů a nediskriminaci. Partnerství má posílit ve všech fázích plánování, realizace a monitorování projektů financovaných z ESIF. Členské státy jsou povinny posílit spolupráci mezi svými orgány odpovědnými za ESIF a projektovými partnery, a tak pomoci zajistit, aby prostředky z ESIF byly vynakládány efektivně. Členské státy jsou zejména povinny:

- Být transparentní při výběru partnerů;
- Partnerům poskytovat dostatečné informace a dostatek času na to, aby se skutečně zapojili do konzultačního procesu;
- Zajistit, aby byli partneři zapojeni do všech fází procesu, od plánování až po hodnocení;
- Podporovat budování kapacit partnerů;
- Vytvořit platformy pro vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů.

Projektová partnerství tedy spolupráce na realizaci konkrétního projektu podpořeného z prostředků EU jsou spíše na nižší úrovni forem participace, ale přináší synergický efekt pro cílové skupiny a také podporují dlouhodobou udržitelnost výsledků projektových aktivit. Účastníci evaluace naplňování partnerství v rámci ESIF uvádějí, že více jak 81% výstupů jejich projektů by nebylo možné bez partnerů realizovat³¹.

Na globální úrovni je významná dobrovolná iniciativa **Partnerství pro otevřené vládnutí – Open Government Partnership**³² (OGP) z r. 2011, jejíž je ČR členem. Představuje **závazek k partnerství mezi vládou a občanskou společností** na mezinárodní a národní úrovni – a jeho důraz na domácí na rozdíl od mezinárodní odpovědnosti. Tím se OGP odlišuje od mnoha mezinárodních iniciativ podporujících otevřenou správu. OGP představuje skvělou příležitost pro posílení transparentnosti a odpovědnosti v zemích po celém světě.³³ Vedoucí představitelé vlád a advokační části občanské společnosti se spojili, aby spolu vytvářeli odpovědnou, na podněty a potřeby reagující a inkluzivní správu věcí veřejných na globální a národní úrovni. Základními závazky v deklaraci OGP³⁴ se týkají:

²⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/structured-dialogue-with-partners/, <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/>, https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/dialogue_en

²⁹ European Citizens' Initiative (ECI) - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>

³⁰ European Code of Conduct on Partnership - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>

³¹ Mička (2016): Analýza občanské participace v ČR

³² <https://www.opengovpartnership.org/>

³³ Viz https://ssir.org/articles/entry/advocacy_from_the_inside_the_role_of_civil_society

³⁴ Viz Open Government Declaration na <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

- Zvýšení dostupnosti informací o vládních činnostech;
- Podporování občanské participace;
- Implementování nejvyšších standardů profesionální integrity v celé státní správě;
- Zlepšování přístupu k novým technologiím pro otevřenost a odpovědnost.

Vlády a občanská společnost společně vytvářejí dvouleté akční plány na národní úrovni – v ČR je aktuální Pátý Akční plán ČR 2020-2022³⁵.

Principy OGP se v roce 2015 proluly i s **Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 a jejími sedmnácti Cíli udržitelného rozvoje**³⁶, kde posilování dobrého vládnutí a zapojování občanů jsou obsaženy hned ve dvou cílech³⁷. Zvýšení *“inkluzivity vládnutí, tedy reálné možnosti zapojení svých občanů a občanek do rozhodování o věcech veřejných, resp. do tvorby veřejných politik”* pak ČR promítla do Strategického rámce ČR2030³⁸.

V kontextu globalizace a propojenosti světa, roste spolupráce s OOS i v oblastech, které dříve spadaly do výlučné pravomoci státu, ale které přesahují hranice a mezinárodní instituce v nich významně rozšířily rozsah svých činností: od míru, ekonomiky a humanitárních záležitostí až po obchod, životní prostředí a aktuálně zdraví. Na úrovni **OSN** se proto po vzoru ECI zkoumají podmínky pro zavedení **World Citizens' Initiative (WCI)**³⁹ – globálního demokratického participativního instrumentu pro zapojování občanů do globální správy, které je ale postavené na národní úrovni. Tento krok směřuje ke snížení demokratického deficitu OSN, k posílení demokratické legitimacy a odráží snížení autonomie národních států ve stále více propojeném světě.

Závěrem můžeme shrnout dle **doporučení a zkušeností Rady pro lidská práva OSN**⁴⁰, že pro zajištění plné a účinné účasti v politických a veřejných záležitostech se musí procesy a mechanismy řídit určitými zásadami:

- 1) Participační mechanismy a všechny zúčastněné strany musí mít **přístup k informacím včas a transparentně**, což znamená, že státní orgány musí vyvinout veškeré úsilí k zajištění snadného, rychlého, účinného a praktického přístupu k informacím veřejnost.
- 2) Mechanismy a procesy účasti by měly být dostatečné **zdroje**, nediskriminační, inkluzivní a navržené tak, aby dotčené skupiny, i ty nejvíce marginalizované, měly příležitost vyjádřit své názory.

³⁵ Viz <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/>. Vládní koordinátorkou OGP v ČR je ministryně spravedlnosti a základním fórem pro zapojování občanské společnosti Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy.

³⁶ OSN (2015): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development na <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>

³⁷ Viz <https://www.osn.cz/osn/hlavni-temata/sdgs/>: Cílů 16 a 17, konkrétně podcíl 16.6 Vytvořit účinné, odpovědné a transparentní instituce na všech úrovních, podcíl 16.7 Zajistit odpovědné, inkluzivní, participativní a zastupitelské rozhodování na všech úrovních a podcíl 17.17 Podněcovat a podporovat efektivní partnerství veřejných institucí, partnerství veřejného a soukromého sektoru a partnerství v rámci občanské společnosti, a to na základě zkušeností a využívání zdrojových strategií partnerství.

³⁸ Viz ČR2030 odst. 604 str. 100 na <https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/>

³⁹ https://www.worldcitizensinitiative.org/files/unwci_study.pdf

⁴⁰ Viz zpráva OHCHR: Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them na

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_26_ENG.docx

- 3) Práva na účast veřejnosti zahrnují právo být konzultován **v každé fázi** tvorby legislativy a tvorby politiky; vyjádřit názory a kritiku; a předkládat návrhy zaměřené na zlepšení fungování a inkluzivity všech státních orgánů.
- 4) Účast vyžaduje **dlouhodobý a skutečný závazek** zapojit se do procesů intenzivního dialogu týkajícího se rozvoje politik, programů a opatření ve všech příslušných kontextech.

4. Nástroje občanské participace

Strategický rámec ČR 2030 mezi cíli obsahuje i důraz na rozvoj **participativních** a **deliberativních přístupů** a současně rozvoj potřebných kompetencí státní správy i občanů a občanek pro plnohodnotné zapojení do veřejné rozpravy.

Praxe zemí OECD i EU ukazuje, že tyto procesy se obvykle nepoužívají samostatně a jsou spíše ústřední součástí **širší strategie pro zajištění účasti občanů** do řešení různých témat veřejné politiky. Kombinace principů deliberace, participace a spolupráce s organizovanou občanskou společností může při vhodné aplikaci zajistit inovativní proces tvorby politik, reprezentativnost i dopad.

Participativní přístupy umožňují **široké zapojení** různých zainteresovaných stran, ideálně každého, kdo je ovlivněný určitým rozhodnutím. Cílem je dosáhnout širší zapojení. Hojně používanými metodami jsou online výzvy k předkládání návrhů/podání, průzkumy sledování veřejných výdajů, veřejné konzultace, výkazy občanů, hodnotící karty, sociální audity a monitorování komunity. Ke zlepšení zapojení občanů do správy veřejných financí se používají participativní rozpočtování, monitorování rozpočtu podle odvětví a participativní audity.⁴¹

Z trendů v rámci OECD⁴² je zřejmé, že **deliberativní přístupy** se stále více uplatňují jako součást úsilí demokratických institucí o větší participaci a otevřenost občanům a kolektivní inteligenci. Podstatou deliberativního procesu je, že do diskuse jsou zapojováni ti, kterých se má navrhované řešení týkat, a ti, kteří k němu mají co říci (např. odborná a profesní veřejnost a občanská společnost). Oproti participativním metodám jsou deliberativní přístupy postavené na menší skupině lidí, která umožní, aby účastníci byli o tématu dobře informováni a zvážili různé pohledy, aby dospěli k veřejnému úsudku o tom, „na čem se můžeme silně shodnout?“, předkládali informované kolektivní návrhy a doporučení na komplexní politické otázky s konkrétním, reálným a příznivým dopadem na společnost. Deliberativní procesy se využívají na všech úrovních vlády a veřejné správy (nejvíce na místní, ale také na ústřední/národní úrovni). Deliberativní procesy jsou využívány pro širokou paletu politických otázek (městské plánování, zdravotnictví, životní prostředí, strategické plánování, infrastruktura, veřejné služby a řada dalších). Složení deliberativních skupin má naplňovat určitou míru reprezentativnosti, ale nemá být ve prospěch zástupců mocných zájmových skupin. Dopad rozhodnutí se odvíjí od souhlasu veřejných činitelů, že budou konat na základě doporučení vzešlých z deliberace.

⁴¹ Detaily ke konkrétním participativním nástrojům – viz např. Světová banka (2013): Sourcebook of 21 Social Accountability Tools.

⁴² Reprezentativní deliberativní procesy ve větší míře probíhají v zemích OECD (nejvíce v Německu, Austrálii, Kanadě a Dánsku). Během posledních 10 let se zvedl počet deliberativních procesů, které se odehrávají během jednoho roku. Více na stránkách <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation.htm>, v rozsáhlé zprávě jsou i konkrétní postupy, proč a jak deliberaci institucionalizovat. OECD na základě výzvy sesbáralo příklady deliberativních procesů při tvorbě politiky a vyhodnotilo je podle kritérií: potenciální replikovatelnost, dosažené výsledky, schopnost poučit se z výzev a neúspěchů, úroveň spolupráce s partnery a dalšími zúčastněnými stranami. Výsledných šest příkladů je na otevřené platformě dalšímu sdílení – Observatory of Public Sector Innovations na https://oecd-opsi.org/case_type/open-government/.

Deliberativní přístupy se používají zejména v situacích, kdy:

- **Řešené otázky obsahují dilemata související s hodnotami** a obtížnými etickými otázkami, které nemají zjevná nebo „správná“ řešení. Civilní diskuse umožní účastníkům najít společnou řeč. Přístup vyžaduje ale současně i podporuje aktivní naslouchání, kritické myšlení a respekt mezi účastníky.
- **Složité problémy, které vyžadují kompromisy a čas**, aby účastníci měli přístup k informacím, evidenci a odborným znalostem od různých zúčastněných stran a mohli se vypořádat se složitostí rozhodování a zvážit souvislosti s právními, regulačními a rozpočtovými omezeními a s dalšími připravovanými nebo schválenými rozhodnutími.
- **Opatření k řešení složitých společenských problémů** je často obtížné přijmout, protože jejich přínosy se projevují až v dlouhodobém horizontu, zatímco náklady vznikají v tom krátkodobém rámovaném volebním cyklem. Je proto potřeba odstínit zájmy motivované politickými stranami a volbami a motivovat účastníky k jednání ve veřejném zájmu.

Po celém světě byla vyvinuta, testována a implementována řada modelů reprezentativních deliberativních procesů. Mohou být seskupeny dle čtyř typů účelů⁴³:

- 1) informovaná doporučení občanů ohledně politických otázek;
- 2) názor občanů na politické otázky;
- 3) informované hodnocení občanů ohledně hlasovacích opatření a
- 4) stálé reprezentativní poradní modely.

Zahraníční příklady některých typů deliberativních procesů na úrovni ústřední správy:

Irské občanské shromáždění (2016 - 2018)⁴⁴ - během 19 měsíců se téměř 100 občanů zabývalo pěti různými důležitými právními a politickými tématy, kterým čelí irská společnost. Poskytli tak dohromady odborné, nestranné a věcné poradenství. Jejich závěry byly základem řady zpráv a doporučení, která byla předložena komorám Oireachtas (irské komory parlamentu) k další diskusi volenými zástupci. Těchto pět témat zahrnovalo řadu složitých politických otázek, které byly potenciálně rozporuplné a některé zvláště emotivní. Úkolem shromáždění bylo, jak nejlépe přispět hloubce a kvalitě veřejné debaty a porozumění těmto pěti problémům v éře sociálních médií. Jedním z témat byla např. problematika potratů. Stejně jako v mnoha jurisdikcích přináší toto téma právní, etické, lékařské a ústavní složitosti. V irském kontextu je téma předmětem veřejné debaty a referenda již více než 25 let. Proces občanského shromáždění předložil hmatatelné politické a legislativní návrhy, které byly výhradně vedeny občany, umožnil zralou a informovanou debatu, která nakonec vedla k novele irské ústavy a související legislativní změně týkající se tohoto vysoce napjatého tématu.

Občanská rada pro mobilitu ve Vorarlbersku (2018 - 2019)⁴⁵ - Vláda rakouské spolkové země Vorarlbersko spojila 30 náhodně vybraných občanů na jeden a půl dne, aby pro příštích deset až patnáct let vytvořili pro stát Vorarlberg zásady a priority v oblasti mobility a dopravy. V návaznosti na občanskou radu proběhla

⁴³ Základními modely jsou Občanská shromáždění (*Citizens' Assembly*), Občanská porota/panel (*Citizens' Jury/Panel*) (což jsou nejvíce používanými modely v zemích OECD), Konference konsensu (*Consensus Conference*), Plánovací buňka (*Planning Cell*), G1000, Občanská rada (*Citizens' Council*), Občanský dialog (*Citizens' Dialogue*), Deliberativní hlasování/průzkum (*Deliberative Poll/Survey*); World Wide Views; Přezkum občanské iniciativy (*Citizens' Initiative Review*); model Ostbelgien; a Městská observatoř (*City Observatory*). Viz podrobná zpráva OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* na <https://read.oecd.org/10.1787/339306da-en?format=html>

⁴⁴ The Irish Citizens' Assembly na <https://oecd-opsi.org/innovations/the-irish-citizens-assembly/>

⁴⁵ Vorarlberg Mitdenken - Bürgerrat Mobilitätskonzept na <https://vorarlberg.mitdenken.online/buergerrat>

“občanská kavárna”, kde se široká veřejnost mohla dozvědět o vypracovaných doporučeních a diskutovat o nich s politiky a veřejnou správou.

Občanský dialog o energetické budoucnosti Kanady (2017)⁴⁶ - Federální vláda Kanady shromáždila na tři dny 35 náhodně vybraných občanů, aby diskutovali o budoucnosti energetické politiky Kanady. Proces byl doplněn pěti událostmi regionálního dialogu (každý po dvou dnech). Občané doporučili následující:

1. Rozvoj nových forem správy a dohledu nad energetickými problémy.
2. Investice do výzkumu a inovací v oblasti čistých technologií za účelem budování nové energetické ekonomiky.
3. Pobídky k urychlení přijetí stávajících zelených nebo nízkouhlíkových energetických technologií.
4. Předpisy na ochranu životního prostředí nebo snížení emisí skleníkových plynů.
5. Investice do energetické infrastruktury sloužící Kanadě a jejím komunitám.
6. Řešení dopadů na Kanadany během změn v energetické ekonomice.

Kombinace vhodných nástrojů občanské participace by měla zajistit, že půjde nad rámec pouhého předávání připomínek směrem k rozhodovateli, naopak připomínky by měly procházet opakovaně tam a zpátky mezi zapojenými stranami. Podstatou je **konzultace a spolupráce**, zejména na formulaci navržených akcí a očekávaných dopadů. Tím, že se na tvorbě návrhu podílejí všichni, se zamezí i tomu, aby v konečném návrhu byla rozhodovateli předložena jen varianta, kterou nakonec vybrala veřejná správa, možná v občasných konzultacích s občany a s užitím takových dezintegrovaných informací, které uznala za vhodné.

V ČR s participativními a deliberativními přístupy nezačínáme od nuly. Mezi úspěšnými aplikacemi zejména na místní úrovni patří participativní rozpočtování, přípravy územních plánů, komunitní plánování rozvoje sociálních služeb, institucionalizované místní partnerství - Místní akční skupiny a program LEADER, kulturní plánování, aj. Významná je Národní síť zdravých měst, která sdružuje aktivní samosprávy, které zapojují občany do rozhodovacích procesů, Národní síť místních akčních skupin, Centrum pro komunitní práci aj. Existuje řada (zejména nestátních neziskových) subjektů, které mají znalostní kapacity pro vedení takových procesů (např. Agora CE či CESES⁴⁷).

Na úrovni ústřední správy jsou ustavené různé poradní a meziresortní orgány a komise s účastí zástupců OOS. Byly vypracovány **koncepční a metodické materiály**, které se týkají občanské participace. Ministerstvo vnitra v r. 2009 vydalo Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů k účelům hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA) a na ni navazující Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (2010)⁴⁸. Oba materiály vyžadují zhodnocení jejich aplikace a aktualizaci, chybí v nich praktické informace o nových a inovativních nástrojích a parametrech pro jejich využití. Aktuálnější je Metodika přípravy veřejných strategií od Ministerstva pro místní rozvoj (2019)⁴⁹. Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa

⁴⁶ Citizens Dialog on Canada’s Energy Future na <https://canadaenergyfuture.ca/>

⁴⁷ CESES FSV UK: Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích

⁴⁸ MV ČR (2010) Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf> a MV ČR (2009) Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

⁴⁹ MMR ČR (2019) Metodika přípravy veřejných strategií: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu>

2030⁵⁰ od MV je nejnovějším strategickým materiálem pro rozvoj veřejné správy, ve které je zastřešujícím principem pro-klientská orientace na uspokojení klienta (jednotlivého občana i právnických subjektů) při zachování efektivního fungování veřejné správy a obsahuje i strategický cíl 5 “Informovaní a účastníci se občané”. Pátý Akční plán ČR pro OGP 2020-2022 kromě dalších cílů stanovuje cíl “zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech”.

Mezi pozitivní **příklady s prvky deliberativního přístupu a současně zapojení organizované občanské společnosti** jednoznačně patřila příprava Strategického rámce Česká republika 2030 (2015-2017) a Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+. Dále Strategie regionálního rozvoje ČR2021+, Strategického rámce rozvoje péče o zdraví v ČR Zdraví 2030⁵¹. Ve státní správě roste povědomí o participativních procesech, ale stále chybí propojení spíše izolovaných případů a potvrzuje se závěr, který již uvedla Analýza občanské participace v r. 2016⁵², že stále chybí **ucelená a praktická** metodická podpora participace **jako klíčového principu fungování veřejné správy** a dochází k roztržitosti přístupů i dle tematických oblastí nebo úrovně rozhodování. Politické a správní instituce nemají přístup k participaci inherentně ve svých postupech a spíše formálně deklarují podporu participace, ale do intenzivnější spolupráce s veřejností, občanskou společností a dalšími aktéry se již nepouštějí.

5. Potřeba podpory participativní role OOS při obhajobě veřejných zájmů

Role obhájců veřejných zájmů či též advokační role je legitimní a zásadní rolí organizací občanské společnosti pro zprostředkování účasti občanů na věcech veřejných a je přijímaná v zemích s dlouhodobou tradicí silné občanské společnosti. Některé vyspělé demokracie jako např. Nizozemí uzavírají strategická partnerství pro advokační činnost a lobbying OOS v určitých oblastech společného zájmu⁵³.

Na úspěch organizací občanské společnosti i v této roli má vliv mnoho faktorů jako celkové legislativní a regulační **prostředí, přístup k financování** (z domácích i zahraničních zdrojů, zajišťující dostatečnou nezávislost a stabilitu), dostupnost a kvalita kanálů pro **dialog s vládami** na všech úrovních a budování **důvěry** veřejnosti v organizace občanské společnosti i veřejné instituce.

V ČR ve vztahu OOS a orgánů veřejné správy došlo v uplynulých 30 letech k významné systémové změně. Původní konfrontační model vztahu občanského a veřejného sektoru byl vystřídán **modelem kooperačním**. Organizace získávají od veřejného sektoru finanční prostředky na svoji činnost, poskytují veřejným rozhodovatelům relevantní expertízy a mají vhléd do procedur veřejné politiky. „Mezi hlavní charakteristiky ‚evropského‘ konsenzuálního modelu patří předcházení konfliktům, hledání společného názoru a řešení společenských problémů, účast (včetně jejího financování z veřejných zdrojů) neziskového sektoru na realizaci těchto řešení.“⁵⁴

⁵⁰ <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

⁵¹ <https://www.cr2030.cz/>, <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategie-2030>, <https://mmr.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/strategie-regionalniho-rozvoje-cr-2021>, <https://zdravi2030.mzcr.cz/>

⁵² Viz např. závěry z Mička (2016): Analýza občanské participace v ČR.

⁵³ Viz Government of the Netherlands: Policy Framework 2016-2020: “Dialogue and Dissent” na <https://www.government.nl/topics/grant-programmes/documents/regulations/2014/05/13/policy-framework-dialogue-and-dissent>

⁵⁴ Viz Mička (2016): Analýza občanské participace v ČR.

Obraz neziskového sektoru u české veřejnosti může vypadat různě podle toho, jak se ptáme. Podle Centra výzkumu veřejného mínění (CVVM) je spíše nepříznivý – roste nedůvěra veřejnosti vůči neziskovým organizacím a snižuje se důvěra⁵⁵. Interní rozsáhlý reprezentativní výzkum pro NeoN⁵⁶ však odkrývá podstatně pestřejší a povzbudivější výsledky. Průzkum sledoval 5 dimenzí důvěry a zjistil, že důvěra k OOS jako jedné skupině organizací je málo vypovídající, protože účastníci měli k jednotlivým organizacím výrazně rozdílné úrovně důvěry, v některých oblastech dosahují OOS až **překvapivě vysokého hodnocení**. Česká veřejnost je hodnotí podle výsledků jejich práce či druhu činnosti, kterou se zabývají. Postoje většiny společnosti se formují také na základě toho, jak se o nevládním sektoru mluví **v médiích nebo jak o nich mluví politici**, spíše než na základě faktických informací. Sympatie k zavedeným „značkám“ OOS jsou pak až dvojnásobně vyšší než obecná sympatie k neziskovému sektoru. U organizací působících v humanitární, charitativní a sociální oblasti se hodnocení „**spíše nebo rozhodně sympatická**“ pohybovalo v rozmezí **70 až 86 %**. **Positivní vztah k většině OOS má 46 % procent populace** a pouze 12 % lze definovat jako aktivní odpůrce, s negativním vztahem zvláště k organizacím působícím v oblastech menšin, rovnosti žen a mužů, životního prostředí či politiky.

Jedná se spíše o starší generace a častěji muže. Ze sekundární analýzy dat existujících průzkumů také vyplynulo, že zlom v trendu vnímání OOS přišel již mezi rokem 2012 a 2013, kdy se k nim negativněji začali stavět lidé s levicovější orientací, důchodci, nezaměstnaní a lidé s nižším vzděláním, u kterých byla do té doby míra nedůvěry naopak nejnižší. Podle hypotézy šlo o tzv. **odložené důsledky finanční krize**, která se v ČR projevila později, a nástup populistických témat a dělení společnosti na běžný lid a neschopné a odtržené elity, mezi které část občanů začala řadit i část neziskového sektoru. Přestože důvěra veřejnosti v neziskové organizace poklesla, stále je téměř dvakrát vyšší, než důvěra v politické strany a hnutí⁵⁷. Podle českých občanů mají z vybraných faktorů na rozhodování politiků největší vliv úplatky a korupce⁵⁸. Nejen v reakci na tyto trendy se i české NNO ve větší míře uvědomují potřebu zachovat nezávislé postavení a současně posilovat svoji **zakořeněnost, vztahy a důvěru s tzv. konstitucí** v širší společnosti, tedy nejen s jejich přímými cílovými skupinami a podporovateli⁵⁹.

Pro porozumění a uplatnění NNO v jejich advokační roli je potřeba, aby její obsah a přínosy byly dostatečně srozumitelné a přijatelné **jak pro veřejnou správu** – tj. úředníky, kteří se často princip participace snaží i dle mezinárodních doporučení do české praxe integrovat, **tak mezi politickými a volenými představiteli**, kterým princip participace či partnerství s neziskovým sektorem nemusí být dosud blízký nebo se s ním plně neztotožňují. Tedy zlepšovat obraz, který o roli a přínosech neziskového sektoru posiluje ve veřejném prostoru sama veřejná správa a političtí představitelé.

Pro uvědomění si přínosů advokační role jistě pomůže vnímat OOS jako “kritické spojení”, kteří:

⁵⁵ Viz CVVM - Časové řady vybraných otázek z výzkumu naše společnost na <https://cvvmapp.soc.cas.cz/#question24>

⁵⁶ NeoN je neformální síť 12 oborových sítí a platform, která vznikla v roce 2018. Výzkum postojů veřejnosti v ČR k NNO proběhl na vzorku 1214 respondentů ve věku 18 – 75 let v říjnu 2019. Sběr dat pro výzkum provedla agentura Median. Analýzy a výslednou zprávu zpracovaly Společnost PAQ Research a institut STEM. Zpráva z výzkumu je zatím v režimu pro interní užití zadavatelů.

⁵⁷ Viz CVVM - Časové řady “Důvěra k vybraným institucím veřejného života – září 2020” - <https://cvvmapp.soc.cas.cz/>

⁵⁸ Viz <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost>

⁵⁹ Pro to se používá termín “*Constituency building*” viz např. <https://osf.cz/publikace/constituency-building-insights-and-ideas/>

- **jednají ve veřejném zájmu** a podporují společenskou soudržnost, resp. prosazují cíle, které mají zřetelný přínos pro část veřejnosti, kterých se problémy a rozhodování o nich dotýkají (např. znevýhodněné skupiny obyvatelstva, obyvatelé lokality ohrožené např. výstavbou skládky či spalovny, lidé dožadující se svobodného přístupu k informacím, oběti represí apod.).
- **skrze osvětovou činnost pro dané téma vytvářejí publicitu a budují veřejnou podporu**, která je nezbytná pro proces vytváření a formulace návrhů řešení, tak pro jejich prosazení (tedy zvyšují přijetí politických a dalších opatření ze strany veřejnosti).
- **díky mediální práci** (jak s tradičními médii, tak skrze sociální sítě) **zvětšují publicitu tématu a dosah**, dokáží komunikovat složitá a komplexní témata.
- **mají výraznou iniciativní roli** – mohou přicházet s návrhy řešení nových témat, které se aktuálně objevují ve veřejné debatě, ale stát v dané chvíli nemá připravená řešení po ruce.
- **připravují vysoce odborné studie a výzkumy**, pracují s daty z terénu a přímo od skupin, kterých se téma či rozhodnutí dotýká, nezřídka v kvalitě, kterou by stát nebyl schopný zajistit.
- **pracují v koalicích a partnerství s dalšími subjekty** a částmi společnosti, které daný veřejný zájem sdílejí či ho chtějí podpořit (podnikatelé, vzdělávací instituce aj.).
- **vyvažují vliv mocnějších zájmových skupin** – zejména takových, které mají díky ziskovým aktivitám větší možnosti ve financování přípravy podkladů, vedení mediálních kampaní, oslovování vlády a zákonodárců.
- **mohou napravovat chyby státu**, kterých se mohl dopustit v různých stádiích procesu přípravy rozhodování (např. problematické zadání přípravy zákona ze strany státu jedné zájmové skupině⁶⁰).

Příklady přínosů advokační role OOS v ČR:

- **Legislativa na ochranu ozonové vrstvy** schválená v první polovině 90. let⁶¹ - Ekologické nevládní organizace tehdy připravily analýzu problému, návrhy řešení s podrobnou argumentací i první návrh zákona. Získaly podporu mezi odbornou (lékaři, hydrometeorologové atp.) i laickou veřejností a nakonec i podporu ministerstva životního prostředí. Návrh byl parlamentem projednán a schválen během jednoho roku. ČR se tak zařadila mezi přední země v mezinárodním úsilí o ochranu ozonové vrstvy, přestože se předtím tomuto problému na státní úrovni prakticky vůbec nevěnovala.
- **Zákon, kterým ČR od roku 2001 zakázala na svém území používat k těžbě zlata jedovaté kyanidy**. K jeho úspěšnému schválení pomohla především kvalitní odborná argumentace připravená neziskovými organizacemi⁶². Samotná existence zákona zhatila několik pokusů nadnárodních firem o

⁶⁰ V říjnu 2018 podepsalo MMR s Hospodářskou komorou ČR dohodu, na jejímž základě svěřil stát přípravu nového stavebního zákona spolu s desítkami navazujících zákonů do rukou jediné zájmové skupiny. Klíčovou - a na objektivní vyvažování veřejných zájmů nesmírně citlivou - reformu veřejné správy tak vláda od počátku zatížila podezřením z klientelismu. Výsledkem není jednodušší a rychlejší příprava této legislativy, jak vláda patrně zamýšlela, ale naopak zproblematizování vládního návrhu a vyhocené konflikty na všech možných úrovních. https://www.komora.cz/press_release/mmr-a-hospodarska-komora-se-shodly-ze-ceske-stavebni-pravo-po-letech-dospelo-do-stavu-ve-kerem-uz-nestaci-pouha-dalsi-novelizace-spolecne-pripravi-novy-stavebni-zakon-ktery-by-mohl-byt-schvalen-u/

⁶¹ Podrobnosti v knize Lippert, Erich, ed.: Ozonová vrstva Země: vznik, funkce, poškozování a jeho důsledky, možnosti nápravy. Praha: Vesmír, 1995.

⁶² Viz Studie Hnutí Duha (2000): Kyanidové loužení při těžbě zlata a toxické havárie na https://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2012/09/kyanidove_louzeni_zlata.pdf

přesun svých těžebních aktivit do hustě zalidněné české kotliny s rozsáhlými ekologickými dopady a rizikem podobných havárií jako na řece Tise⁶³.

- **Zákaz klecových chovů slepic od roku 2027⁶⁴** - organizace na ochranu zvířat dokázaly upozornit na neúnosné podmínky v českých drůbežárnách, získat pro ni širokou veřejnou i politickou podporu.

Samozřejmě ve velké míře záleží na **tématu** – u těch zřetelně veřejně “přijatelných” (jako např. týrání zvířat u klecového chovu) je vyjádření podpory participační a advokační role OOS snazší než u témat, která může část veřejnosti či politiků vnímat rozporuplně či se dotýkají zájmu politiků či určité mocnější skupiny (např. právě zmiňovaná anabáze přípravy stavebního zákona). V každém případě je ale potřeba ve společnosti i státní správě podporovat přijetí toho, že občanská angažovanost je legální, legitimní a přirozená **součástí toho být občanem**. Rozhodování státu je ovlivňováno zájmovými skupinami, které předkládají svůj pohled na vytvářenou legislativu či koncepci. Pokud někteří představitelé státu napadají samotnou legitimitu vznášení připomínek (např. v rámci správních řízení) či občanskou participaci jako takovou, vyvolávají tím dojem, že se snaží ještě více zvýhodnit ty, kdo mají v přístupu k rozhodování přirozeně navrch. Tím snižují důvěryhodnost státu v otázce nestranného přístupu k rozhodování a v otázce objektivního zvažování veřejných zájmů.

Část politiků i úředníků se domnívá, že menší veřejné povědomí o rozhodované věci poskytne příslušným úředníkům veřejné správy větší časový prostor, “klid na práci”, kdy nebudou nuceni rozhodovat rychle. Zároveň jim zajistí “nerozptylování” tím, že by museli číst a zamítat či využívat poskytnuté připomínky a návrhy, což má údajně vést ke správnějšímu rozhodnutí. Praxe ale vyvrací oba tyto argumenty. Další argumentem je “zablokování” rozhodování tím, že se o rozhodnutí vede veřejný spor a z obavy z kritiky některé ze stran se pak úředníci obávají rozhodnout (a rozhodnutí zdržují) nebo se o věci vede veřejný spor, což brání onomu “klidu na práci”.

V poslední době ve světě posiluje trend „uzavírání“ nebo „zmenšování“ občanského prostoru (*shrinking civic space*⁶⁵). Dochází k němu ze strany státních i nestátních aktérů (např. soukromých médií) prostřednictvím právních prostředků, jako jsou represivní či jinak ztěžující zákony, nebo jinými cestami jako např. populistické útoky či zastrahování. Má to dopad zejména na organizace, které se zabývají obhajobou veřejných zájmů v kontroverzních tématech, ale i na ty, u kterých převažuje tzv. servisní role. Tyto trendy nabourávají pluralitní demokracii a základní mezinárodně uznávaná práva - tj. svobodu projevu, sdružování a shromažďování. Vzhledem k významu zdravé občanské společnosti tyto útoky ohrožují i inkluzivní a udržitelný rozvoj, jak je proklamovaný v Agendě 2030⁶⁶.

Je potřeba si ale uvědomit hlubší rozměr toho, **co je v sázce** při obraně a rozvoji občanského prostoru. Degradace občanského prostoru není jen omezením ústavního práva lidí svobodně vyjadřovat svou vůli, organizovat se nebo protestovat. Je to příznak a součást mnohem širšího trendu globální demokratické recese, populismu či přímo oživení autoritářství. Omezení prostoru pro občanskou organizovanost je často shodným cílem na agendě jak extremistických politických sil, které přímo

⁶³ <https://ct24.ceskatelevize.cz/veda/3040485-kyanidovy-cernobyl-nicil-pred-20-lety-zivot-v-rekach-o-praci-pripravil-i-rybare>

⁶⁴ https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/senat-klecovy-chov-slepice-novela-zakaz-ochrana-zvirat-pokuta-za-tyrani-zvirat.A201113_191141_domaci_flo

⁶⁵ CIVICUS, globální aliance občanské společnosti, sleduje vývoj prostoru pro občanskou společnost na <https://monitor.civicus.org/>.

⁶⁶ Viz Studie ECDPM (2020): *Claiming back civic space – Towards approaches fit for the 2020s?*:

podkopávají demokratické instituce, tak i těch konzervativních, které pouze bojují proti jejímu liberálnímu pojetí, založenému na dodržování všech druhů lidských práv a aktivní ochraně menšin.⁶⁷

6. Postavení a úloha střeň a sítí jako prostředníka mezi veřejnou správou a organizovanou občanskou společností

Aktivní občané se sdružují na podporu základních hodnot a společných zájmů do veřejně prospěšných **organizací**, spolků, asociací apod. Organizace usilující o podobné cíle (ekologické, lidskoprávní, vzdělávací ad.) pak spolupracují a spojují se do celých **sítí či střeň** (jako jsou tematické koalice, oborové platformy, pracovní skupiny či profesní asociace⁶⁸), které se o tyto cíle zasazují u veřejnosti, v médiích a politice. Takové síťové organizace sdružují spolky tvořené lidmi se zájmem o určitá témata, ale nezdědka se liší styly práce, místy působení a často i názory na klíčové společenské výzvy.

Většina střeňních organizací, které v ČR vykazují udržitelnost a působí dlouhodobě, vznikla “zezdola”. Řada z nich se rozvinula do formalizované organizace se sekretariátem a placenými zaměstnanci, což je spojeno s určitou mírou centralizace a hierarchie. Podstatou existence střeň je tedy primárně vztah mezi jejími členy navzájem a mezi střeňou a členy. Důležitými **motivy a zároveň přínosy členství** jsou hlavně sdílení informací a vědomostí mezi zapojenými organizacemi, sledování trendů (vč. přenosu know-how ze zahraničí), zastupování společných zájmů vůči dalším aktérům a společné projekty. Řada střeň také příznivě působí směrem dovnitř daného sektoru – zejména tím, že společně vypracovávají a přijímají kodexy a standardy fungování, budují kapacity pro projektové a strategické řízení, ale i pro zapojování svých konstituencí, monitorují a vyhodnocují svoji činnost a kolektivní dopad. Přijímání nových členů je spojeno s naplněním určitých kritérií. Na druhou stranu vedení střeň pravidelně vyhodnocuje potřeby a spokojenost členů se střeňní organizací. Dá se tedy shrnout, že existence střeň a sítí přispívá k **vyšší profesionalizaci i soudržnosti OOS**.

Pro efektivní veřejnou politiku je důležité **komunikovat s co nejširší skupinou** zainteresovaných lidí. Na druhé straně je třeba od nich získat informace rychle a efektivně, tedy s vynaložením rozumných nákladů. Spolky sdružují aktivní občany a jejich oslovení státem tak přináší vyšší šanci na rychlý zisk zpětné vazby v příslušném tématu. Tematické platformy sdružují nejaktivnější spolky z jednotlivých oblastí. Pokud k tomu mají kapacitu, mohou státu **poskytnout informované a odborné vstupy** postavené na shromažďování, třídění, prodiskutování a vyhodnocení připomínek spolků či aktivních občanů. Současně musí být komunikace státu a zpětná vazba vždy širší, než jakou pokrývají zmíněné sítě. Stát musí vždy zároveň cílit i na běžnou veřejnost. Je to nezbytná pojistka pro stát a zároveň nástroj ke kultivaci občanského sektoru, který se tak bude snažit integrovat do své zpětné vazby názory co nejširší části společnosti.

V čem může být **přínosná** komunikace a spolupráce státu s oborovými, resp. tematickými střeňami:

- Mohou veřejné správě přinášet důležité **informace z terénu**, které dlouhodobě zachycují a systematicky zpracovávají od svých členských organizací. Mají proto velmi dobrý přehled o dění v daném sektoru či tématu a mohou upozorňovat na objevující se problémy, poskytovat zpětnou vazbu o fungování státní správy či různých opatření, služeb atd., přinášet zprávy o

⁶⁷ Tyto závěry potvrzuje i studie ECDPM (2020) nebo též CIVICUS Monitor of Civic Space.

⁶⁸ Definicím používaných termínů a typům zastřešujících organizací se na tomto místě z důvodu rozsahu materiálu vědomě nevěnujeme a nerozlišujeme mezi nimi, navíc nejsou ani jednoznačné. Více viz např.

Pospíšilová (2015) na https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_pospisilova_pro_web.pdf

dobré praxi a úspěšných inovačních projektech, které se mohou stát inspirací pro nová opatření a politiky státu.

- Oborové střechy jsou vhodným **komunikačním kanálem** mezi státními orgány a neziskovými organizacemi v daném sektoru či tématu – často zastupují své členské organizace vůči státní správě a zároveň mohou mezi své členy jednoduše šířit informace ze státní správy. Daný sektor či téma má díky střeše jasný a přímý komunikační bod, na který se může obracet v případě potřeby a z nějž k ní přicházejí informace.
- Mohou zachycovat, filtrovat, mapovat a analyzovat, zkrátka **agregovat podněty, které k nim přicházejí z jednotlivých členských organizací**, a na základě vzájemné domluvy s nimi a vlastního informovaného posouzení pak tyto podněty komunikovat se státními orgány. Takový postup oproti situaci, kdy se na státní orgány obracejí jednotlivé organizace, předchází zbytečnému zahlcování a roztržitosti.
- Stát může také využít střešní organizace k **informování** o nové legislativě, opatřeních, krizových situacích atd. V době koronavirové pandemie se tato praxe např. v migračním sektoru velmi osvědčila – místo obracení se na jednotlivé organizace poskytující služby cizincům mohlo Ministerstvo vnitra o všem informovat pouze Migrační konsorcium, které pak informace postupovalo dál svým členům a šířilo je mezi cizince. Stát tak může posilovat svou strategickou komunikaci.
- Díky svému přehledu o celkovém dění v daném sektoru v rámci širšího společenského a politického kontextu mohou být střešní organizace také důležitým mostem mezi státními orgány a neziskovými organizacemi (často poskytovateli služeb) při **vyjednávání o obtížných tématech a neshodách**, jelikož mají kompetence překlenovat různost pohledů obou stran.

Střešní organizace a sítě mohou nominovat reprezentativní a kvalitní **zástupce** do dočasných i trvalých **poradních orgánů státu**. Příkladem dočasného orgánu s jasně definovaným úkolem je Uhelná komise⁶⁹, k nejnámějším trvale pracujícím poradním subjektům patří Rada vlády pro udržitelný rozvoj⁷⁰. Výhodou dlouhodobější přímé spolupráce z hlediska státu jsou kvalitnější podklady, vyšší šance na dosahování konsensu, posílení důvěry mezi jednotlivými aktéry poradního tělesa, potažmo sítěmi či zájmovými svazy, které zastupují. Stát taková spolupráce zpravidla nic nestojí, nominovaní pracují zdarma. Nezbytnou podmínkou úspěchu této formy spolupráce je ovšem smysluplná aktivita poradního orgánu. Častým nešvarem totiž bývá pouhé občasně formální “scházení se” bez reálné aktivity a vlivu na příslušná rozhodnutí. K dalším rizikovým bodům patří nevyváženost zastoupení jednotlivých zájmových skupin či dokonce praxe, kdy státní správa bez konzultace s příslušnou sítí či platformou sama vybere “zástupce” daného tématu či okruhu zájmů. Takové praktiky musí stát důsledně eliminovat, protože odrazují OOS od využívání této užitečné a efektivní formy spolupráce.

Většina legislativních i koncepčních státních dokumentů vzniká v konkrétním tematickém vymezení a zajišťuje ji konkrétní resort či Úřad vlády. Roste ale počet těch, které mají široce nadresortní záběr a vyžadují tak koordinované připomínky více oborových sítí (např. Strategie ČR 2030). Řada oborových a tematických sítí se svojí agendou přirozeně **váže k určitému ministerstvu** nebo vybraným veřejným institucím. Přesto **propojování a koordinace mezi sítěmi** má svůj význam pro občanskou společnost i pro stát. Přispívá k dlouhodobé komunikaci a kultivaci diskuse o přesahových (např. strategické priority pro rozvoj celé společnosti a udržitelný rozvoj) či průřezových tématech (např. prostředí občanského sektoru) veřejného rozhodování.

⁶⁹ Uhelná komise Ministerstva průmyslu a obchodu na <https://www.mpo.cz/cz/energetika/uhelna-komise/uhelna-komise--248771/>

⁷⁰ Rada vlády pro udržitelný rozvoj - Udržitelná ČR 2030 - <https://www.cr2030.cz/rvur/>

Od roku 2005⁷¹ nebyl proveden žádný reprezentativní **výzkum postavení střežů a jejich hodnocení zapojování** do strategické a koncepční komunikace s veřejnou správou či politiky. Ze stručného dotazování mezi deseti oslovenými oborovými střežemi, provedeného autory tohoto dokumentu, vyšly následující závěry, které mohou poskytnout alespoň určité nasměrování pro další přemýšlení či výzkum:

- Trend kvality komunikace se subjekty veřejné správy v posledních pěti letech je podle respondentů setrvalý nebo se zlepšuje.
- Komunikace s vybranou institucí (většinou resortem), se kterou potřebují spolupracovat nejvíce, je průběžná či pravidelná. Střežy se účastní poradních orgánů, řešení konkrétních kauz či témat, připomínkování nelegislativních návrhů.
- Pro dobrý partnerský vztah s ústředními orgány veřejné správy považují za důležité hlavně dostatečné lhůty pro poskytování a vypořádání stanovisek, možnost přicházet s vlastními tématy a návrhy, včasný přístup k dosud neveřejným informacím a možnost být členem pracovních skupin a poradních orgánů.
- Mezi hlavními překážkami pro rozvoj vztahu pak spontánně nejčastěji uvedli nedostatek vzájemné důvěry a respektu, kapacit na obou stranách, nejasný přístup k OOS a nejasné systémové mechanismy, nepochopení role střežů, střídání ministrů, organizační a personální změny na resortech a nenaplnění vlastních strategií ze strany resortů.
- Jako přínosný pro činnost střežů vůči státu označily mechanismus, který by zajistil, že budou dostatečně v předstihu získávat avizo o zpracování jednotlivých dokumentů, vč. uvedení kontaktní osoby, která podněty sbírá a zodpovídá za jejich zpracování.
- Závislost na financování z veřejných zdrojů je půl-na-půl: 5 z nich uvedlo podíl dotací na svém celkovém rozpočtu ve výši 50 % a více, 5 naopak méně než 30 % až 0 %. Přitom 90 % z nich necítí ze strany veřejných institucí tlak na nezávislost kvůli tomu, že zároveň čerpají dotace.

Pochopitelnou otázkou je **otázka reprezentativnosti** střežů a sítí. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) již v r. 2006 navrhl devět podmínek reprezentativnosti⁷² pro zastupování na evropské úrovni. Reagoval tak na množství politických procesů EU a různorodost organizované evropské občanské společnosti. Podmínka reprezentativnosti měla současně podpořit větší srozumitelnost a zvýšit vliv organizované občanské společnosti na evropské úrovni. I pro český kontext je vhodné zmínit, že EHSV rozlišuje mezi „konzultací“, která je v zásadě **otevřena všem organizacím**, které mají odborné znalosti v daném odvětví, a „účastí“, jakožto možností organizace **formálně a aktivně zasáhnout** do kolektivního postupu rozhodování v obecném zájmu Unie a jejích občanů. Reprezentativnost je podle EHSV předpokladem k účasti, protože zajišťuje legitimitu.

Proto pro diskusi nad **definicí střežů či parametry**, které by měly splňovat, je potřeba ujasnit, do jaké míry je takové přesné vymezení účelné pro umožnění občanské participace prostřednictvím střežů (např. pro pravidelné konzultace, přinášení odborných a informovaných vstupů a zastupování zájmů za určitý resort či téma) či jestli je možné v procesech, které se týkají průřezových či přesahových témat umožnit, aby se organizovaná občanská společnost do určité míry měla příležitost „zorganizovat“ sama

⁷¹ Viz Pospíšilová (2005): Oborové zastřešující organizace v občanském sektoru ČR 2005 - Zpráva z výzkumu na <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/130008187/?lang=cs> a navazující Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření na https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_pospisilova_pro_web.pdf

⁷² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.088.01.0041.01.CES&toc=OJ:C:2006:088:TOC

podle parametrů, které odpovídají její rozmanitosti, aktuálnímu a rychle se měnícímu kontextu a efektivnosti spolupráce. Možnými základními parametry **reprezentativnosti vůči ústředním orgánům** v českém kontextu pak mohou být, že střecha:

- Zastupuje dostatečně široké spektrum OOS, které působí na nadregionální úrovni v definovaném tématu (životní prostředí, lidská práva, zahraniční rozvojová spolupráce atp.). Takových střechních organizací může být v rámci jednoho tématu i několik, pokud pokrývají jasně definované odlišné zájmy či odlišné tematické zaměření.
- Je nezávislá na politických stranách;
- Je transparentní, zejména pokud jde o finanční prostředky a o rozhodovací postupy.

V každém případě je potřeba (a i EHSV to zdůrazňuje), aby kritéria výběru, podmínky či další parametry byly ujasňovány a definovány společně se střechami a organizacemi, kterých se mají týkat. Tedy užít participativní přístup i pro nastavení takové participace. I tento proces založit na zásadách jako transparentnost, objektivita, nediskriminace, možnost ověření a účast organizací.

7. Shrnutí a doporučení

Vybrané poznatky, které vnímáme v souvislosti se smysluplnou občanskou participací:

- 1) **Využívání občanské participace:** Česká veřejná správa stále příliš nevnímá občanskou participaci jako cestu ke zvýšení kvality rozhodování, testování dopadů navrhovaného opatření, zvyšování šancí na jeho přijetí a posílení jeho legitimacy. K povinnosti či závazku “zapojit občany” často přistupuje pouze formálně. Nedostatečně rozvinuté nástroje na participaci a minimální nároky na participaci v právním řádu ČR vedou veřejné autority spíše k formálnímu uplatnění participace. Politický cyklus a změny na vedoucích postech veřejných rozhodovatelů ovlivňuje ochotu volených představitelů vstoupit do participačních procesů.
- 2) **Nastavení procesu:** Pro smysluplnou účast je potřeba vytvořit podmínky a o úspěchu participativního procesu rozhoduje již jeho design: tj. dostatek času pro celý proces, načasování nasazení participace v procesu rozhodování, zvolené metody, vyjasnění rolí a přehlednost procesu.
- 3) **Vymezení tématu:** Jasně vymezení problému, který se má v procesu řešit – což je o to důležitější v komplexních a složitých tématech, aby se neřešily nepodstatné problémy a ty důležité se rozhodovaly bez účasti.
- 4) **Komunikace:** Hlubší (veřejná a politická) podpora pro participaci se na obou stranách utváří a posiluje díky procesu jako takovému a díky výsledkům spolupráce zúčastněných. K tomu je nezbytné zajistit spolehlivou a obousměrná komunikace v rámci procesu i navenek.
- 5) **Zdroje a kapacity:** Participace vyžaduje kapacity na straně veřejné správy i občanské společnosti – odborné, finanční, facilitační, komunikační aj. Lidí, kteří mají strategické myšlení a zkušenosti z participativních procesů, není mnoho.
- 6) **Vztahy, důvěra, kompetence, sociální kapitál:** kvality, které jsou předpokladem, ale zároveň i výsledkem úspěšného participativního procesu, je důležité udržovat, aby zůstaly ve veřejné správě i občanské společnosti zachovány a mohly být využívány či replikovány v dalších procesech.
- 7) **Občanská angažovanost a veřejný obraz OOS:** Na straně občanů se projevuje tendence delegovat zodpovědnost na “někoho jiného” a neochota participovat (i kvůli omezeným časovým možnostem). Je potřeba podpořit vnímání občanské angažovanosti jako součást života – prostřednictvím celoživotního vzdělávání, občanské a mediální výchovy. Negativní vnímání určitých témat širší veřejností, na kterém se podílejí i politici a média, se promítá i do postojů vůči OOS a jejich činnosti v obhajování veřejných zájmů. Nejen že se tím nevyužívá

jedineční potenciál OOS jako přirozené platformy pro participaci, ale prohlubuje to i nedůvěru ve společnosti, instituce i politiku.

Z toho můžeme odvinout následující doporučení na straně státu:

- 1) Je třeba **rozšiřovat zákonné možnosti** zapojení občanů do rozhodování a vyvarovat se jejich krácení a dát tak veřejnosti jasný signál, že o její hlas stát stojí. Veřejná správa by dále měla zvýšit skutečnou poptávku po participaci (co možná nezávisle od politického volebního cyklu) a rozvinout praktické metody, technologie a nástroje občanské participace.
- 2) Aby stát posílil důvěru ve férovost a smysluplnost participačních procesů, musí vždy **transparentně definovat parametry** pro zapojení občanské společnosti a důsledně je vyžadovat po všech účastnících. Sám v tom musí jít příkladem tím, že bude transparentně a věcně vypořádávat všechny připomínky, které obdrží.
- 3) Je potřeba profesionálně (a již v kroku designování procesu co možná nejvíc participativně) nastavit, **jak bude proces probíhat**, zaručit participaci v každé jeho fázi a stanovit si jasná pravidla, celý proces plánovat a organizovat v dostatečném předstihu. Vhodně využívat technologie jak pro komunikaci, tak pro samotnou participaci.
- 4) Je třeba, aby stát pomohl systematicky **rozšiřovat kapacity a aktivně rozvíjet sektor služeb pro zajištění participace** - tzn. najímat zkušené facilitátory, aby vedli participační procesy, ale zároveň do nich efektivně zapojovat další příslušné osoby napříč státní správou tak, aby získaly a následně využívaly cenné zkušenosti. Je třeba vydělit aspoň **symbolické finanční zdroje** na v zahraničí běžnou praxi – částečné úhrady expertní práce OOS při tvorbě a připomínkování legislativních i exekutivních materiálů.
- 5) Stát má systematicky posilovat předpoklady pro efektivní participaci a povzbuzoval **rozvoj dobrých profesních i osobních vztahů** mezi aktéry, postavených na respektu, důvěře, a sociálního kapitálu (dobrou praxí jsou např. společenské události pro aktéry a partnery v tématu jako Fórum pro udržitelný rozvoj).
- 6) Pro kvalitu zvolených řešení i efektivitu rozhodovacích procesů je praktické mít na straně občanské společnosti **jasného partnera či partnery**, kteří dokáží v širší spolupráci s experty připravit návrhy řešení, podepřít je věcně podloženou argumentací a reprezentovat relevantní segment společnosti či zainteresovanou skupinu. Současně je potřeba podporovat propojování a mezioborovou spolupráci.
- 7) Je třeba přesvědčivě a systematicky **komunikovat výsledky participativních procesů**, ukázat, v čem byla jejich přidaná hodnota a veřejně dát kredit všem zúčastněným.

Hlavní doporučení k zajištění participace a partnerství ze strany OOS:

- 8) OOS by si měly udržet míru profesionalizace, která zvyšuje efektivitu, odbornost i dopad jejich činnosti.
- 9) Na druhé straně je třeba, aby OOS zůstávaly zakořeněné ve společnosti, aktivně komunikovaly se všemi relevantními skupinami ve svém tématu a snažily se předávat pokud možno širěji založený pohled na věc. Tím mohou získávat a udržovat zájem většího množství lidí pro věci veřejné a pro participaci na rozhodování o nich.

Ve třech bodech, co je nezbytné pro efektivní partnerství:

- 1) **Musí být systém jak účastníky informovat.**
- 2) **Musí mít transparentní průběh a být otevřené všem klíčovým účastníkům (sítím, platformám, jednotlivým OOS i občanům).**
- 3) **Musí existovat zpětná vazba pro všechny zapojené – zejména transparentní vypořádání připomínek.**

Zdroje a použitá literatura

Arnstein, Sherry R. (1969.) A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35(4), 216–224, na

<https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>

Bossuyt, Jean; Ronceray, Martin: Claiming back civic space - Towards approaches fit for the 2020s?, ECDPM, 2020, Belgie na <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Claiming-Back-Civic-Space-Towards-Approaches-Fit-2020s-Report-May-2020-ECDPM.pdf>

Centrum pro výzkum veřejného mínění: Angažovanost občanů a jejich porozumění politice – únor 2020 na <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost/5163-angazovanost-obcanu-a-jejich-porozumeni-politice-unor-2020>

Centrum pro výzkum veřejného mínění: Tisková zpráva: Zájem o politiku a názory na podílení se občanů na rozhodování, únor 2020:

https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5157/f9/pd200306.pdf

Císař, Ondřej: Občanská společnost, kvalita demokracie, dobré vládnutí. Česko hledá budoucnost, 2011:

https://www.academia.edu/7478464/Ob%C4%8Dansk%C3%A1_spole%C4%8Dnost_kvalita_demokracie_dobr%C3%A9_vl%C3%A1dnut%C3%AD

CIVICUS: Monitor Tracking Civic Space na <https://monitor.civicus.org/>

European Centre for Non-Profit Law Stichting (ECNL), the European Foundation Centre (EFC), the Donors and Foundations Network in Europe (DAFNE): HANDBOOK: How to Use EU Law to Protect Civic Space, 2020, na <https://ecnl.org/publications/ground-breaking-handbook-how-use-eu-law-protect-civic-space>

European Civic Forum: Civic Participation na <https://civic-forum.eu/civic-participation>

Evropská unie:

Glossary, 2020 na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct

EU Charter of Fundamental Rights na https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_cs

Consolidated version of the Treaty on European Union, Title II - Provisions on Democratic Principles, Article 11: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_11/oj

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Reprezentativnost evropských organizací občanské společnosti v kontextu občanského dialogu na

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.088.01.0041.01.CES&toc=OJ:C:2006:088:TOC

Structured Dialogue with partners at Union level na

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/structured-dialogue-with-partners/,

<http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/>, https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/dialogue_en

European Citizens' Initiative (ECI) - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>

Gaventa, John; Barrett, Gregory: So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2010, ke stažení na:

https://www.researchgate.net/publication/227670528_So_What_Difference_Does_it_Make_Mapping_the_Outcomes_of_Citizen_Engagement

Haken, Roman a kol.: Metodika participace aneb Jak zapojit občany do rozhodování, Agora CE, 2016, ISBN 978-80-906397-1-3, ke stažení na <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty>

Institute of Development Studies, based on University of Sussex: Participatory Methods: <https://www.participatorymethods.org/glossary/citizen-engagement>

Kotecký, Vojtěch: Kyanidové loužení při těžbě zlata a toxické havárie, Hnutí Duha, Brno, 2000 na https://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2012/09/kyanidove_louzeni_zlata.pdf

Krafchik, Warren: Advocacy from the Inside: The Role of Civil Society, Stanford Social Innovation Review, Spring 2013 na https://ssir.org/articles/entry/advocacy_from_the_inside_the_role_of_civil_society

Mazák, Jaromír; Strenčanský, Boris: Constituency Building: Insights and Ideas, Nadace OSF, 2018, ISBN: 978-80-87725-48-1: https://osf.cz/wp-content/uploads/2019/06/Constituency_Building_-_Insights_and_Ideas-1.pdf

Mička, Pavel; Nekola, Martin; Ochrana, František; Potůček, Martin; Příkryl, Jan; Veselý, Arnošt: Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích, Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Centrum pro sociální a ekonomické strategie, Praha 2013 na https://ceses.cuni.cz/CESES-423-version1-metodika_pro_kraje_final.pdf

Mička, Pavel a kol.: Analýza občanské participace v České republice, Agora CE, Praha, 2016 (v rámci projektu PAKT - Participace, Komunikace, Transparentnost): <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty/analyza>

Ministerstvo vnitra ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, 2009: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

Ministerstvo vnitra: Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, 2007: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/metodika-pro-zapojovani-verejnosti-24574/>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Metodika přípravy veřejných strategií,, 2019: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu>

Ministerstvo životního prostředí ČR: Pilotní Zpráva o naplňování Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj v České republice, 2020: https://www.cr2030.cz/wp-content/uploads/2020/06/Hodnot%C3%ADc%C3%AD-zpr%C3%A1va-%C4%8Distopis-11.6._web_final.pdf

Open Government Partnership, 2020: <https://www.opengovpartnership.org/>

Organ, James; Murphy, Ben: A Voice for Global Citizens: a UN World Citizens' Initiative - A Report of the Campaign for a UN World Citizens' Initiative, published by Democracy Without Borders, Democracy International, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation 2019, ISBN 978-3-942282-16-1: https://www.worldcitizensinitiative.org/files/unwci_study.pdf

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD): <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation.htm>

<https://www.oecd.org/gov/open-government-toolkit-navigator.htm>

Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave:

<https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en

Organizace spojených národů: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015 na <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>

Organizace spojených národů: Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 21 - <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf

Pergler, Přemysl, a kol., 2020: První mechanismus demokracie: Deliberativní strategie, verze gama, Praha, 2020, ISBN 978-80-270-2474-2il

Polášek, Martin; Kokeš, Richard; Kváča, Vladimír; Němec, Jan; Havrda Marek: Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje, Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj, 2016 (2017) na https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/ANAL%C3%9DZA_Vl%C3%A1dneme-si-dob%C5%99e.docx.pdf

Pospíšilová, Tereza: Oborové zastřešující organizace v občanském sektoru ČR 2005 - Zpráva z výzkumu, Nadace rozvoje občanské společnosti, Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy, 2005 na <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/130008187/?lang=cs>

Pospíšilová, Tereza: Zastřešující organizace v neziskovém sektoru v České republice: situace, témata a návrhy opatření, Katedra studií občanské společnosti, Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy, 2015, na https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_pospisilova_pro_web.pdf

Pradhan, Sanjay: Open Response, Open Recovery, Building Trust as the Antidote to COVID-19, Open Government Partnership, 2020 na: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/04/OGP-Open-Response-Open-Recovery-Article.pdf>

Rakušanová, Petra, 2005: Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic. Sociologické studie / Sociological Studies 05:05. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 47 s. ISBN 80-7330-079-6: https://www.researchgate.net/publication/40369097_Civil_society_and_civic_participation_in_the_Czech_Republic

Rakušanová, Petra; Řeháková, Blanka: Participace, demokracie a občanství v evropském kontextu, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2006, ISBN 80-7330-091-5: https://www.researchgate.net/publication/342350135_Participace_demokracie_a_obcanstvi_v_evropskem_kontextu

Světová banka: Khadka, Kedar; Bhattarai, Chiranjibi: Sourcebook of 21 Social Accountability Tools, Program for Accountability in Nepal (PRAN), World Bank, 2012 na <http://documents1.worldbank.org/curated/en/513571468059674130/pdf/718040WP00PUBL0ebook0English0Final0.pdf>

Úřad vlády ČR: Mezinárodní pakt o občanských a politických právech: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskyh-socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>

Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva: Guidelines for States on the effective implementation of the Right to participate in public affairs, Ženeva, 2018:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf a

Shrnutí:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/Summary_Guidelines_on_Participation_EN.pdf

Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva: Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them”. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/30/26, 2015:

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_26_ENG.docx

Vláda Nizozemí: Policy framework: “Dialogue and Dissent” Strategic Partnerships for Lobbying and Advocacy, 2014 na

<https://www.government.nl/topics/grant-programmes/documents/regulations/2014/05/13/policy-framework-dialogue-and-dissent>