



Občianska participácia v krajinách Vyšehradskej štvorky po roku 1989

Príručka osvedčených postupov

Maria Marczewska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański

Občianska participácia v krajinách Vyšehradskej štvorky po roku 1989

Príručka osvedčených postupov

Maria Marczevska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Úvod

Občianska participácia [civic participation] je termínom, ktorý za posledné štvrtstoročie urobil obrovskú kariéru. Vo vyspelých demokratických krajinách sa tento pojem objavuje často v súvislosti s obavami, že dochádza k poklesu aktívneho zapojenia občanov do verejného diania a k oslabeniu štruktúr občianskej spoločnosti. Tieto procesy sa v prípade ich výskytu považujú za ohrozenie demokracie alebo minimálne za významnú prekážku pre správne fungovanie tohto systému. Aj v krajinách, ktoré len pomerne nedávno vykročili na cestu demokratizácie je občianska participácia dôležitou témou. Zakladateľské krajiny skupiny Vyšehradskej štvorky, Česko, Maďarsko, Poľsko a Slovensko, stáli pred takmer 30 rokmi pred úlohou transformácie z komunistického režimu na demokratickú spoločnosť. Avšak na to, aby bolo víťazstvo nad komunizmom definitívne, boli potrebné zásadné zmeny siahajúce do jadra samotnej spoločnosti krajín V4. Česi, Maďari, Poliaci a Slováci museli začať dôverovať politickým elitám a taktiež si nanovo osvojiť schopnosť angažovať sa vo verejných rozhodnutiach a kontrolovať ich vykonávanie, tak na celoštátnej, ako aj lokálnej úrovni. Do akej miery sa im však podarilo priblížiť k realizácii tohto ideálu?

Táto príručka nám prináša odpoveď na vyššie položenú otázku. Vznikla ako súčasť výskumného projektu realizovaného tímom vedcov z krajín V4 pod názvom „Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989“. Tento projekt je spolufinancovaný zo štátnych zdrojov Česka, Maďarska, Poľska a Slovenska v rámci programu Visegrad Grants vedeného Medzinárodným vyšehradským fondom. Misiou fondu je podporovať myšlienky prispievajúce k trvalo udržateľnej regionálnej spolupráci v strednej Európe. V príručke prezentujeme syntetickú verziu výsledkov uskutočnených výskumov s dôrazom na praktický aspekt občianskej participácie v regióne a odporúčania týkajúce sa zvyšovania jej kvality.

Termín „občianska participácia“ nie je ľahké zadefinovať. Vo všeobecnosti pod týmto pojmom môžeme rozumieť: „účasť občanov na riadení štátu, ktorého sú súčasťou“. Pre potreby výskumov realizovaných v rámci projektu sme sa zamerali na niekoľko

foriem občianskej participácie. Predmetom analýzy sa stali tieto procedúry: referendum (referendum), zákonodarná iniciatíva (agenda initiative), referendová iniciatíva (citizens' initiative), verejné konzultácie (public consultation) a participatívny rozpočet (participatory budgeting).

Právny základ foriem občianskej participácie v krajinách V4

V prípade všetkých štyroch krajín V4 sa právny základ fungovania občianskej participácie definoval v ústave a podrobnejšie sa vymedzil v osobitných zákonoch prijatých parlamentmi týchto krajín. Avšak rozsah prípustných foriem takejto participácie sa aj v prípade krajín s veľmi podobným historickým vývojom a príbuznou kultúrou značne odlišuje.

Česko

V prípade Česka sa v ústave z dňa 16. decembra 1992 v článku 2 uvádza, že: „1. Ľud je zdrojom štátnej moci, vykonáva ju prostredníctvom zákonodarných, výkonných a súdnych orgánov. 2. Ústava môže určiť, kedy občania vykonávajú štátnu moc priamo.“ V takomto prípade sa však samotné poskytnutie práva na využívanie priamych foriem demokracie neodráža v jeho bohatom využívaní v praxi, zvlášť na vnútroštátnej úrovni. Česi nemajú napríklad zákon o celoštátnom referende. Česká legislatíva taktiež v súčasnosti neustanovuje iné formy občianskej participácie: referendum, legislatívnu iniciatívu alebo verejné konzultácie. Participatívny rozpočet sa zasa využíva v obmedzenom rozsahu prostredníctvom stanovených postupov, avšak bez konkrétneho právneho ukotvenia v ústave alebo zákonoch.

Jedinými postupmi pevne ukotvenými v českej legislatíve sú miestne a regionálne referendum. Pravidlá ich uskutočňovania boli stanovené v predmetných zákonoch prijatých v roku 2004 a 2010. Tieto zákony zabezpečili právo na iniciovanie referenda orgánom tvoriacim miestnu samosprávu, vrátane obecných a mestských rád, ako aj skupín občanov - žiadateľov.

Maďarsko

V prípade Maďarska sú pravidlá využívania foriem občianskej participácie stanovené v Ústave z dňa 25. apríla 2011. V článku 8 časti „Štát“ špecifikuje dva druhy celoštátneho referenda: povinné a nepovinné. Obe sú zvolávané Národným zhromaždením s tým rozdielom, že prvé sa uskutočňuje na žiadosť minimálne 200 000 obyvateľov a musí byť uskutočnené parlamentom a druhé - z iniciatívy prezidenta republiky,

vlády alebo 100 000 obyvateľov a zhromaždenie môže vyjadriť súhlas alebo nesúhlas s jeho uskutočnením. V maďarskom ústavnom poriadku možno vyčleniť postup referendumovej iniciatívy. Predmetom rozhodovania prostredníctvom referenda môžu byť záležitosti v oblasti právomocí a povinností Národného zhromaždenia, stanovil sa však rozsiahly zoznam výnimiek. Ústava umožňuje jedine možnosť organizovania miestneho referenda (na najnižšej úrovni miestnej samosprávy) „v záležitostiach spadajúcich pod povinnosti a oprávnenia územnej samosprávy“. Iniciátormi takéhoto referenda môžu byť aj oprávnení voliči. Ich počet stanovujú jednotlivé akty miestneho práva, avšak v každom prípade ich nesmie byť menej ako 10 % a viac ako 25 %.

Právnym základom pre uskutočňovanie verejných konzultácií je Zákon z roku 2010 o účasti verejnosti na tvorbe zákonov. Právo ustanovuje dve formy verejných konzultácií: všeobecné a priame konzultácie. V prípade všeobecných konzultácií sa navrhované nariadenia spolu so zhrnutím hodnotenia ich vplyvu zverejňujú na internetovej stránke samosprávy a občania ich môžu komentovať prostredníctvom elektronickej pošty. V rámci priamych konzultácií môže príslušný minister vyberať a vyzývať organizácie na zaujatie stanoviska k téme plánovaných právnych predpisov. Tieto organizácie musia reprezentovať široký záber spoločenských záujmov alebo vykonávať vedecké výskumy v konkrétnej oblasti.

Treba podotknúť, že Maďarsko nemá žiadne právne predpisy, ani praktické skúsenosti týkajúce sa participatívneho rozpočtu, hoci fyzické osoby, občianske organizácie, ako aj opozičné strany by zavedenie takéhoto riešenia privítali. Zákonodarná iniciatíva bola zasa časťou maďarského právneho systému v rokoch 1989 – 2013.

Poľsko

V Ústave Poľskej republiky z 2. apríla 1997 bolo prijaté riešenie uvedené v článku 4, podľa ktorého: „1. Najvyššia moc v Poľskej republike patrí ľudu. 2. Národ spravuje vládu prostredníctvom svojich zástupcov alebo priamo“. Ústava Poľskej republiky podobne ako Česko pripúšťa teda okrem možnosti aplikovania zastupiteľskej demokracie aj formu priamej demokracie. Úplne odlišným spôsobom však reguluje rozsah dostupných nástrojov spomínanej priamej formy demokracie. V poľskom základnom zákone totiž nájdeme nielen priame odkazy na referendum a zákonodarnú iniciatívu, ale aj nepriame odkazy na verejné konzultácie. Tieto pos-

tupy sa navyše riadia osobitnými zákonmi.

Ústava Poľskej republiky podporená Zákonom o celoštátnom referende z roku 2003 rozlišuje tri formy celoštátneho referenda: 1) referendum o záležitostiach s mimoriadnym významom pre štát; 2) referendum o udelení súhlasu s ratifikáciou medzinárodnej zmluvy; 3) referendum potvrdzujúce zmenu Ústavy Poľskej republiky, pokiaľ sa zmena týka 1., 2. a 12. hlavy. V prvých dvoch prípadoch ho spravuje parlament alebo prezident so súhlasom senátu a v treťom prípade – predseda parlamentu. Jedine v prípade referenda o záležitostiach s mimoriadnym významom pre štát sa medzi subjekty oprávnené na iniciovanie referenda zaraďujú aj občania v počte 500 000, avšak občianske návrhy referenda sa nemôžu týkať výdavkov a príjmov, zvlášť daní a iných príspevkov, obrany štátu a amnestií. Tieto pravidlá opierajúce sa o zákon z roku 2000 sa vzťahujú aj na miestne obecné, okresné a krajské úrady.

Ústava Poľskej republiky spoločne so zákonom z roku 1999 upravuje aj otázku legislatívnej iniciatívy. V prvom rade prislúcha poslancom, senátu, prezidentovi a rade ministrov. V súlade s článkom 118 v odseku 2 právo na predloženie zákonodarnej iniciatívy má aj skupina občanov – právoplatných voličov - v minimálnom počte 100 000. Obmedzenia tohto procesu sa týkajú jedine zákonodarnej iniciatívy „v pôsobnosti zákona o štátnom rozpočte, zákona o rozpočtovom provizóriu, zmeny zákona o štátnom rozpočte, zákona o preberaní verejného dlhu a zákona o poskytovaní finančných záruk“, ako aj v rozsahu zmien ustanovení 12. hlavy Ústavy Poľskej republiky.

Otázky verejných konzultácií a participatívneho rozpočtu Ústava Poľskej republiky priamym spôsobom neupravuje. Nie sú regulované ani osobitnými zákonmi. Legislatívnym základom ich využívania je v prevažnej miere ústavný princíp štátnej zvrchovanosti. Proces verejných konzultácií či už v povinnej alebo nep povinnej forme sa ustanovuje v rôznych zákonoch vrátane zákona o: činnosti verejného záujmu a o dobrovoľníctve; o podpore zamestnanosti a inštitúciách trhu práce; o územnom plánovaní; o pravidlách rozvojovej politiky; o sociálnej pomoci atď. Participatívne rozpočty sa zasa tvoria podľa článku 5a Zákona o samospráve obcí z roku 1990, podľa ktorého môže obecná rada určiť spôsob a pravidlá uskutočňovania konzultácií vo veciach dôležitých pre spoločenstvo a okrem toho aj určovať pravidlá tvorenia participatívneho rozpočtu.

Slovensko

V prípade Slovenska je základným právnym aktom zavádzajúcim do slovenského legislatívneho systému občiansku participáciu ústavný zákon. V Ústave Slovenskej republiky z dňa 1. septembra 1992 sa v čl. 2 ods. 1 uvádza, že: „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“ Ústavný zákon podrobne stanovuje pravidlá uskutočňovania referenda, tak na celoštátnej, ako aj miestnej úrovni. Predmetom tohto procesu môže byť rozhodnutie o vstupe do štátneho spolku s inými krajinami (eventuálne o vystúpení z takéhoto spolku) ako aj „iné významné záležitosti verejného záujmu“, avšak s výnimkou otázky základných práv a slobôd, daní, brannej povinnosti a štátneho rozpočtu. Len v prípade prípadu je procedúra povinná, čo nabáda k vyčleneniu dvoch typoch referenda: povinného a nepovinného. Návrh na iniciovanie referenda môžu predložiť poslanci Národnej rady alebo vláda. S takýmto návrhom môže predstúpiť aj skupina 350 000 občanov, na ktorých žiadosť dá prezident republiky podnet na začatie referenda. Ústavné predpisy sa týkajú aj procedúry miestneho referenda a referenda na regionálnej úrovni.

Pokiaľ ide o iné formy občianskej participácie, slovenská právna regulácia je skôr užšieho rozsahu. Procedúry ako participatívny rozpočet, verejné konzultácie alebo zákonodarná iniciatíva nie sú stanovené ani v slovenskej ústave, ani v osobitných právnych predpisoch. Z hľadiska obsahu podliehajú len minimálnej právnej úprave. Platné predpisy však svedčia o tom, že neexistujú žiadne prekážky, ktoré by znemožňovali ich eventuálne zavedenie do ústavného poriadku. Takéto predpoklady na budúce právne úpravy týkajúce sa procedúry participatívneho rozpočtu vyplývajú napríklad zo Zákona o petičnom práve, podľa ktorého má skupina občanov právo obrátiť sa na štátne orgány s návrhmi, vrátane takých, ktoré sa týkajú pravidiel rozdeľovania verejných financií v rámci každoročného rozpočtu. Odráža sa to vo využívaní participatívneho rozpočtu v niektorých slovenských samosprávach. Rovnako neexistujú žiadne legislatívne prekážky, ktoré by znemožňovali verejné konzultovanie niektorých právnych predpisov.

Tabuľka 1. Formy občianskej participácie na vnútroštátnej úrovni v jednotlivých krajinách Vyšehradskej skupiny (stav z mája 2018).

	Česko	Maďarsko	Poľsko	Slovensko
Vnútroštátne referendum	-*	Tak	Tak	Tak
Zákonodarná iniciatíva	-	-	Tak	-
Referendová iniciatíva	-	Tak	-	Tak
Verejné konzultácie	-	Tak	Tak	-
Participatívny rozpočet	Tak	-	Tak	Tak

* Referendum bolo použité jedenkrát, ad hoc.

Formy participácie v krajinách V4, prax a odporúčania

Vnútroštátne referendum

Krajiny V4 nepatria ku krajinám, ktoré často využívajú možnosť referenda na vnútroštátnej úrovni. Od roku 1989 až doposiaľ sa v krajinách V4 uskutočnilo spolu 22 referend tohto typu. Navyše, referendum na vnútroštátnej úrovni nie je súčasťou ústavného poriadku vo všetkých krajinách V4, v Česku bolo zorganizované jediné vnútroštátne referendum ad hoc v súvislosti s plánovaným vstúpením do EÚ. Pozornosť púta aj pomerne malý počet záväzných referend (8 z 22).

Tabuľka 2. Vnútroštátne referendá v krajinách Vyšehradskej skupiny po roku 1989 (stav z mája 2018)

Krajiny V4	Celoštátne referendá spolu	Dôležité referendá
Česko	1	1
Maďarsko	8	4
Poľsko	5	2
Slovensko	8	1
Spolu	22	8

Dôležité zmeny, ktorých cieľom má byť lepšie využívanie vnútroštátneho referenda by spravidla vyžadovali revíziu súčasného ústavného poriadku krajín V4 (a v prípade Česka aj zavedenie samotnej inštitúcie referenda na tejto úrovni). Aj preto nemožno očakávať, že by iniciatívna občianov zo strany aktérov tretieho sektora priniesla v krátkom časovom horizonte požadované efekty v tejto oblasti. Ba čo viac, vnútroštátne referendum môžu využiť dominantné politické skupiny pre propagačné ciele (maďarský prípad) a/alebo extrémistické hnutia, čím sa môžu prehĺbiť politické a spoločenské konflikty, čo môže mať za následok destabilizáciu politického systému. Aj preto sa v prípade reforiem v tejto oblasti odporúča zachovať maximálnu opatrnosť. Možno sformulovať určité všeobecné určenia, ktoré by sa týkali:

- Rozsahu záležitostí, na ktoré sa má referendum vzťahovať – hoci nie všetko sa môže stať predmetom referenda, je ťažké odôvodniť zákaz uskutočňovania ref-

erenda vo veci novelizácie ústavy (ako je to v súčasnosti v Maďarsku), najmä ak sa zmeny týkajú otázky kľúčového významu. Navyše všetky reštrikcie týkajúce sa povolenej problematiky referenda by mali byť sformulované jasným a jednoznačným spôsobom.

- Aplikovanie rozhodujúcej väčšiny – vysoké kvóra súvisiace s frekvenciou a niekedy aj požadovanou väčšinou, majú za následok, že neúčast v referende má de facto rovnaký efekt ako hlasovanie za „nie“. Aj to je jeden z dôvodov, prečo sa len pomerne malý počet referend končí úspechom. Eventuálne zníženie prahových hodnôt by však malo byť vyvážené úsilím o zachovanie stability politického systému.
- Referendum právne záväzného charakteru – referendum s konzultačným charakterom neprispieva k angažovanosti občanov ani k hlbšej deliberatívnej demokracii. Problémom môže byť absencia jednoznačných predpisov týkajúcich sa právnych efektov uskutočňovaného referenda (napr. na Slovensku).

Lokálne referendum

V porovnaní s vnútroštátnym referendom je využívanie referenda na nižších úrovniach miestnej správy v rámci krajín V4 podstatne bohatšie. Žiaľ, v tejto oblasti chýbajú precízne údaje, najmä čo sa týka 90. rokov. Jedným z najväčších rozdielov medzi spomínanými krajinami je možnosť odvolania orgánov miestnej správy prostredníctvom miestneho referenda (v Poľsku a na Slovensku) alebo jej absencia (v Česku a v Maďarsku). Práve v Poľsku je úlohou lokálneho referenda odvolanie lokálnych správnych orgánov (ako sa doposiaľ podarilo v približne 11 % prípadov). Problém, ktorý možno pozorovať vo všetkých štátoch V4, je chýbajúce využitie inštitúcie referenda na vyšších správnych úrovniach (v Poľsku na úrovni vojvodstiev, v Česku a na Slovensku na úrovni krajov, v Maďarsku takáto právna možnosť neexistuje vôbec). Upozornenia týkajúce sa využitia celoštátneho referenda sa môže v značnej miere týkať aj lokálnej úrovne. Zvláštnu pozornosť si však zasluhuje:

- Použitie pružných a (primerane) nízkych kvór, predovšetkým, čo sa týka nepovinných referend
- Rozšírenie predmetného rozsahu povinných lokálnych referend

- Rola, ktorú majú pri tvorbe referendovej praxe na tejto úrovni zohrávať lokálne médiá a mimovládne organizácie

Referendová iniciatíva

Tento nástroj občianskej participácie v rámci krajín V4 v klasickej forme v súčasnosti existuje len v Maďarsku a na Slovensku. Referendum môže byť iniciované zdola taktiež v Poľsku, ale návrhy občanov nie sú v tejto otázke pre senát záväzné. Efektivita referendovej iniciatívy je doposiaľ len nepatrná. Lepšie využívanie tohto nástroja by vyžadovalo zohľadnenie niekoľkých kľúčových otázok:

- Počet nutných podpisov pod iniciatívou – mal by byť upravený podľa demografických reálií danej krajiny. Príliš vysoký počet podpisov nahráva veľkým stranám a organizovaným záujmovým skupinám a vytvára z iniciatívy málo účinný nástroj občianskej participácie. Zdá sa, že počet požadovaných podpisov by mal byť stanovený na úroveň cca 5 % osôb oprávnených hlasovať alebo menej.
- Čas určený na zbieranie podpisov – samotné využitie referendovej iniciatívy vyžaduje, aby mal organizátor dostatočne dlhú dobu na zbieranie podpisov. Táto doba by však zároveň nemala byť príliš dlhá.
- Nestrannosť a politická neutralita kontrolných orgánov – keďže môže byť referendová iniciatíva využívaná opozičnými stranami a nepopulárnymi menšinami, je kľúčové, aby boli orgány, ktoré nad nimi vykonávajú kontrolu z hľadiska procedúry (napr. verifikácia počtov podpisov a ústavnosť iniciatívy) maximálne nezávislé od politických vplyvov.
- Prístup k objektívnym a zrozumiteľným informáciám – za zmienku stoja riešenia aplikované v tejto oblasti v iných štátoch. Aby mohli občania prijať premyslenejšie rozhodnutie, môžu vládne authority a iniciátori referenda napríklad spoločne vytvoriť brožúry obsahujúce: návrhy predpisov, o ktorých sa má rozhodovať v referende, dôvody a ciele iniciatívy a odporúčania parlamentu (Švajčiarsko). Brožúra sa následne zasiela všetkým voličom.
- Výška kvór – požiadavky, ktoré musí spĺňať zdola iniciované referendum na to, aby bolo záväzné, nemôžu byť nastavené príliš vysoko (analogicky ako v prípade iných referend). Vysoké kvórum týkajúce sa frekvencie a požadovaného množst-

va hlasov má svoje opodstatnenie len v prípade referendumovej iniciatívy týkajúcej sa novelizácie ústavy (pokiaľ takáto právna možnosť existuje).

- Závazný charakter referendumovej iniciatívy – pokiaľ sa podarí referendum uskutočniť a splniť všetky formálne požiadavky, má byť výsledok hlasovania pre vládne orgány záväzný. V opačnom prípade využívanie takéhoto nástroja nespĺňa svoj účel.

Zákonodarná iniciatíva

V súčasnosti je Poľsko jedinou spomedzi krajín V4, ktorá umožňuje uplatňovanie zákonodarnej iniciatívy. Do roku 2013 bola takáto možnosť aj v Maďarsku. V Českom a slovenskom právnom poriadku existuje inštitúcia petície, ale tieto dve formy občianskej participácie majú byť výrazne odlišené. Podobne ako je to v prípade referendumovej iniciatívy, účinnosť zákonodarnej iniciatívy je zanedbateľná. V Poľsku sa počet návrhov zákona podaných občanmi pohybuje v rozmedzí od 0,5 do 1 % v rámci všetkých návrhov zákona. V súvislosti s tým možno predstaviť nasledovné odporúčania:

- Množstvo potrebných podpisov – príliš nízky počet podporuje ignorovanie legislatívnych návrhov predkladaných v rámci iniciatívy, príliš vysoký počet naopak bude mať za následok, že efektívne využitie zákonodarnej iniciatívy bude málo realistické. Zdá sa, že rozumným riešením by bolo, aby bol požadovaný počet podpisov nižší ako v prípade referendumovej iniciatívy.
- Súčinnosť medzi iniciátormi a parlamentom – je vhodné, aby existovala procedurálna forma umožňujúca osobám predkladajúcim iniciatívu zastupovania svojho stanoviska pred parlamentom a aby existovali iné formy interakcie so zákonodarnou mocou. To by malo prispieť k zvýšeniu kvality predkladaných návrhov zákona. Sú prípustné a dokonca aj žiadané určité formy procedurálnej, logistickej a finančnej verejnej podpory osôb predkladajúcich iniciatívu.
- Zákonodarná iniciatíva ako prvý krok v procese tvorby práva ľuďom – zaujímavým vzorom môže byť riešenie aplikované v niektorých nemeckých spolkových krajinách (napr. Brandenburg, Sasko). Pokiaľ v nich bude zákonodarná iniciatíva regionálnym parlamentom zamietnutá, môže sa podať opakovane s väčším počtom podpisov, čo následne vedie k lokálnemu referendu.

Verejné konzultácie

Tento nástroj občianskej participácie sa v súčasnosti vyskytuje jedine v Maďarsku a v Poľsku. Pravidlá pre realizáciu verejných konzultácií v Maďarsku, ako aj ich tematická oblasť boli pomerne precízne stanovené na základe Zákona z roku 2010. V tomto akte sa taktiež zadefinovali ich dve základne formy: všeobecné konzultácie a priame konzultácie. V prípade Poľska bol katalóg pravidiel pre realizáciu verejných konzultácií výsledkom niekoľkoročnej správnej praxe, neboli totiž uvedené ani v Ústave Poľskej republiky, ani vo zvláštnych zákonoch. V poľskom právnom systéme sú charakteristické ustanovenia o povinných a nepovinných verejných konzultáciách, ktoré sú zahrnuté v niekoľkých zvláštnych zákonoch, z ktorých žiadny nedeterminuje spôsob ani formu uskutočňovania týchto konzultácií. Bez ohľadu na tieto rozdiely je možná stigmatizácia určitých nepriaznivých charakteristických praktík pre oba štáty. Ich eliminácia by umožňovala lepšie a efektívnejšie využívanie tohto riešenia:

- Neochota správnych orgánov – správne orgány často považujú verejné konzultácie za nepríjemnú povinnosť vyplývajúcu z právnych predpisov. To môže mať za následok tvorbu konzultačných mechanizmov takým spôsobom, aby mal ich výsledok minimálny vplyv na budúce rozhodovanie a záležitosti, ktoré sú predmetom týchto konzultácií.
- Pasívne spôsoby získavania názorov – správni funkcionári obyčajne umiestňujú informácie o konzultáciách výhradne na úradné internetové stránky (eventuálne na vývesné tabule úradov) a následne očakávajú prichádzajúce pripomienky.
- Úpravy termínov realizovaných verejných konzultácií – prejavujú sa v oneskorení organizovaní organizácií, v získavaní názorov občanov až vo chvíli hotových legislatívnych aktov a nie ešte pred samotnou tvorbou ich predpokladov. Do hry môže vstúpiť aj príliš krátka doba realizácie celej procedúry, čo sťažuje a v krajných prípadoch dokonca aj znemožňuje zoznamovanie sa s rozhodnutiami a záležitosťami, ktoré sú predmetom konzultácie.

Participatívny rozpočet

Participatívny rozpočet je riešenie, ktoré sa už niekoľko rokov využíva v krajinách V4 (s výnimkou Maďarska) a teší sa rastúcej popularite. Treba však zdôrazniť, že

v Českej republike, na Slovensku a v Poľsku nie je táto forma občianskej participácie regulovaná na úrovni zákonov a už vôbec nie na úrovni ústavy. Na pozadí iných štátov V4 sa prípad Poľska vyznačuje už dosť bohatou praxou s využívaním participatívneho rozpočtu. Aj keď v Poľsku počet samospráv používajúcich participatívny rozpočet každoročne kolísava, v celoštátnom meradle čiastka peňazí určených na tieto účely systematicky rastie (v roku 2016 to bolo cca 318,5 mil. PLN). Potenciál súvisiaci s týmto riešením však zostáva vo veľkej miere vzhľadom na využívanie participatívneho rozpočtu a niekedy aj z dôvodov patologických prejavov súvisiacich s praxou používania participatívneho rozpočtu nevyužitý. Zovšeobecnením doterajších poľských skúseností v tejto oblasti bude možné sformulovať určité usmernenia pre iné štáty V4 a región. Zoznam kľúčových záležitostí zahŕňa:

- Transparentný a otvorený charakter celej procedúry – zásady participatívneho rozpočtu by nemali byť predkladané obyvateľom samosprávnych jednotiek zhora, bez možnosti diskusie a návrhu ich vlastných nápadov. Pravidlá, predovšetkým tie, ktoré sa týkajú kritérií výberu návrhov, o ktorých sa bude hlasovať, by mali byť oznámené s príslušným časovým predstihom pred začatím celej procedúry a sformulované pokiaľ možno, jasným a jednoznačným spôsobom.
- Posudzovanie participatívneho rozpočtu ako dlhodobého riešenia – participatívny rozpočet by mal účastníkom umožniť viesť diskusiu týkajúcu sa nielen jednotlivých, spravidla krátkodobých návrhov, ale aj potrieb a priorít dôležitých pre rozvoj lokálnych spoločností z hľadiska dlhšieho časového obdobia. To vyžaduje súčinnosť zástupcov samosprávnej administratívy, organizácie tretieho sektora, lokálnych aktivistov a bežných obyvateľov.
- Vytvorenie možnosti posudzovania pre všetkých zainteresovaných účastníkov – participatívny rozpočet nemá slúžiť len k rozpútaniu diskusie týkajúcej sa rozdelenia fondov medzi jednotlivé projekty. Vytvorením priestoru pre diskusiu medzi rôznymi účastníkmi procesu by mala byť splnená aj vzdelávacia funkcia prispievajúca k tvorbe občianskych postojov.
- Záväzný výsledok procedúry participatívneho rozpočtu – je neprípustné, aby zástupcovia lokálnych správnych orgánov ignorovali a menili lokálne odhlasované rozhodnutia obyvateľov týkajúce sa projektov, ktoré majú byť realizované.

Zhrnutie

Do právnych poriadkov štátov V4 bol po roku 1989 zavedený rad reforiem občianskej participácie. V praxi sa však využívanie týchto nových možností stretáva s mnohými prekážkami, ako napr. s nechuťou z dôvodu administrácie či nepresných oprávnení. Môžeme si však všimnúť určité pozitívne zmeny tak v povedomí občanov, ako aj politických elít. Rastúca popularita participatívneho rozpočtu a neštandardných foriem účasti občanov na verejnom živote môže podporovať lepšie využívanie iných nástrojov, vrátane referenda, referendovej a zákonodárnej iniciatívy či verejných konzultácií. O využití tohto potenciálu však vo veľkej miere rozhoduje aktivita všeobecne prospešných organizácií.

Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989

Active involvement of the citizens in the processes of political decision-making is a crucial precondition of a robust, stable democracy. Almost 30 years after the collapse of communism in Central and Eastern Europe some of the most pressing questions are related to the issue of how the Visegrad Group countries have been faring in that regard. What has been already achieved and in what areas there is still a lot to be desired? How the experiences of the individual V4 countries with regard to the legal implementation and use of various instruments of civic engagement, including referendum, can be compared? What are the prospects for the future improvement of the quality of civic participation in the region? A research project “Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989” attempted to address those questions by bringing together the perspectives of social scientists from all the V4 countries. The results of the project were instrumental not only in the creation of the guideline at hand, but also formed the basis of a scientific monograph on civic participation in the V4 countries. Furthermore, participants organized a series of workshops in their home countries which promoted the idea of active citizenship.

Project’s participants:

Professor Maria Marczewska-Rytko (project coordinator)

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Kamil Aksiuto, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Dorota Maj, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Marcin Pomarański, PhD.
(*Maria Curie-Skłodowska University, Poland*)

Michel Perottino, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Kamil Švec, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Dušan Brabec, MA
(*Charles University, Czech Republic*)

László Komáromi, PhD.
(*Pázmány Péter Catholic University, Hungary*)

Jakub Bardovič, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Peter Horváth, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Ján Machyniak, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Jaroslav Mihálik, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Bystrík Šramel, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

“Gazeta Samorządu i Administracji”

- supported by
- Visegrad Fund
-
-



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.