



Guidelines for civil participation in political decision making

Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques

Metodika k účasti občanů na politickém rozhodování

*Source - Council of Europe, September 2017, original English and French versions
© Ministry of the Interior of the Czech Republic, November 2023, Czech translation*

Text originated by the Council of Europe. This translation into a non-official language is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator/publisher.

* * * * *

*Source - Conseil de l'Europe, septembre 2017, versions originales en anglais et français
© ministère de l'Intérieur de la République tchèque, novembre 2023, Traduction tchèque*

Le texte original provient du Conseil de l'Europe. Cette traduction en une langue non-officielle est réalisée avec l'accord du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur/éditeur.

Metodika k účasti občanů na politickém rozhodování

(přijata Výborem ministrů dne 27. září 2017 na 1295. zasedání zástupců ministrů)

Výbor ministrů,

maje na zřeteli, že účast občanů je jádrem myšlenky demokracie;

maje na zřeteli, že zastupitelská demokracie založená na právu občanů svobodně volit své zástupce v přiměřených intervalech je součástí společného dědictví členských států;

maje na zřeteli, že přímá demokracie založená na právu účastnit se voleb a zahajovat a podepisovat lidové iniciativy a žádosti o referendum je v některých členských státech dlouhodobou tradicí;

maje na zřeteli, že participativní demokracie založená na právu usilovat o určení nebo ovlivnit výkon pravomocí a povinností veřejné moci přispívá k zastupitelské a přímé demokracii a že právo na účast občanů na politickém rozhodování by mělo být zajištěno jednotlivcům, nevládním organizacím a občanské společnosti jako celku;

zdůrazňuje, že odpovědnost a odpovědnost za přijímání rozhodnutí v konečném důsledku přísluší veřejné moci, která má k tomu demokratickou legitimitu;

s ohledem na instrumenty Rady Evropy, které přispívají k vytváření prostředí pro účast občanů, jako jsou:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5) a její dodatkové protokoly;
- Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (CETS č. 205);
- Doporučení Výboru ministrů členským státům [Rec\(2003\)3 o vyvážené účasti žen a mužů na politickém a veřejném rozhodování](#);
- Doporučení [CM/Rec\(2007\)14](#) Výboru ministrů členským státům o právním postavení nevládních organizací v Evropě;
- Kodex osvědčených postupů pro účast občanů na rozhodovacím procesu z roku 2009,

s ohledem rovněž na instrumenty, které vymezují právo na účast:

- Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místního orgánu (CETS č. 207);
- Doporučení [Výboru ministrů členským státům Rec \(2001\)19 o účasti občanů na místním veřejném životě](#);

vědom si toho, že je třeba dále posilovat důvěru a důvěryhodnost našich demokratických institucí a věřit, že jedním ze způsobů, jak tohoto cíle dosáhnout, je rozšíření příležitostí pro účast občanů na rozhodovacích procesech;

podporuje členské státy, aby vycházely z názorů, informací a odborných znalostí poskytovaných prostřednictvím účasti a rozvíjely kulturu účinné účasti založenou na dodržování lidských práv, demokracie a právního státu,

přijímá následující metodiku a vyzývá členské státy, aby ji co nejvíce využívaly a zajistily její šíření, zejména mezi všemi orgány odpovědnými za účast občanů na politickém rozhodování nebo s ní jinak zapojenými.

I. Účel

1. Účelem této metodiky je posílit a usnadnit účast jednotlivců, nevládních organizací a občanské společnosti obecně na politickém rozhodování.

II. Definice

2. Pro účely této metodiky se používají tyto definice:

- a. „*občanská účast*“: zapojení jednotlivců, nevládních organizací a občanské společnosti obecně do rozhodovacích procesů veřejných orgánů; účast občanů na politickém rozhodování se liší od politických činností, pokud jde o přímé zapojení politických stran, a od lobbování ve vztahu k obchodním zájmům;
- b. „*rozhodovací proces*“: vypracování, přijetí, provádění, hodnocení a přeformulování politického dokumentu, strategie, zákona nebo nařízení na celostátní, regionální nebo místní úrovni nebo jakéhokoli procesu, v němž je přijato rozhodnutí, které se dotýká veřejnosti nebo jejich části, orgánem veřejné moci, který k tomu má pravomoc;
- c. „*nevládní organizace*“ (NGOs): dobrovolné samosprávné orgány nebo organizace zřízené za účelem sledování zásadně neziskových cílů svých zakladatelů nebo členů, jak je uvedeno v doporučení [CM/Rec\(2007\)14](#) Výboru ministrů členským státům o právním postavení nevládních organizací v Evropě. Mohou sem patřit například dobrovolnické skupiny, neziskové organizace, sdružení, nadace, charitativní organizace nebo geograficky určené či zájmové skupiny;
- d. „*občanská společnost jako celek*“: soubor jednotlivců a organizovaných, méně organizovaných a neformálních skupin, jejichž prostřednictvím přispívají ke společnosti nebo vyjadřují své názory a názory, a to i při upozorňování na otázky týkající se porušování lidských práv, korupce a jiných pochybení nebo při vyjadřování kritických komentářů; mezi tyto organizované nebo méně organizované skupiny mohou patřit profesní a místní organizace, univerzity a výzkumná střediska, náboženské a nekonfesní organizace a obránci lidských práv;
- e. „*orgán veřejné moci*“: jakýkoli výkonný, zákonodárný nebo správní orgán na celostátní, regionální nebo místní úrovni, včetně jednotlivců, vykonávající výkonné nebo správní funkce.

III. Podmínky a zásady

Podmínky umožňující účast občanů

3. Zapojení občanů vyžaduje, aby všichni zúčastnění si poctivě a upřímně vyměňovali názory s cílem zajistit, aby orgány veřejné moci s rozhodovací pravomocí účinně zohledňovaly postoje občanské společnosti. Mezi podmínky pro účinnou účast občanů proto patří:

- a. *dodržování* lidských práv a základních svobod, právního státu, dodržování základních demokratických zásad, politický závazek, jasné postupy, sdílené prostory pro dialog a celkově dobré podmínky pro životně důležitou, pluralitní a udržitelnou občanskou společnost;
- b. *vytvoření* a udržování příznivého prostředí členskými státy zahrnujícího politický rámec, právní a praktický rámec, který zaručí jednotlivcům, nevládním organizacím a občanské společnosti obecně účinná práva na svobodu sdružování, svobodu shromažďování, svobodu projevu a svobodu informací;

- c. *uznání* a ochrana a podpora úlohy občanské společnosti v pluralitní demokracii, její funkce z hlediska obhajoby a sledování veřejných záležitostí a její přínos k budování rozmanité a dynamické společnosti.

Zásady

4. Účast občanů by měla být podporována a umožněna následujícími zásadami, které se vztahují na všechny subjekty zapojené do účasti občanů na politickém rozhodování:
- a. vzájemný respekt mezi všemi aktéry jako základ pro poctivou interakci a vzájemnou důvěru;
 - b. respektování nezávislosti nevládních organizací, ať už jsou jejich názory v souladu s názory orgánů veřejné moci, či nikoli;
 - c. respektování postavení orgánů veřejné moci, u nichž je odpovědnost a odpovědnost za rozhodování;
 - d. otevřenost, transparentnost a odpovědnost;
 - e. schopnost včas a odpovídajícím způsobem reagovat, přičemž všechny subjekty poskytují odpovídající zpětnou vazbu;
 - f. nediskriminace a inkluzivitu, aby mohly být vyslyšeny a zohledněny všechny hlasy, včetně hlasů méně privilegovaných a nejzranitelnějších;
 - g. rovnost žen a mužů a rovné zapojení všech skupin, včetně těch, které mají zvláštní zájmy a potřeby, jako jsou mladí lidé, starší lidé, osoby se zdravotním postižením nebo menšiny;
 - h. přístupnost prostřednictvím používání srozumitelného jazyka a vhodných prostředků účasti, off-line nebo on-line a na jakémkoli zařízení.

IV. Základy účasti občanů na politickém rozhodování

5. Účast občanů by měla zahrnovat poskytování, shromažďování a předávání názorů jednotlivců, a to přímo nebo prostřednictvím nevládních organizací a/nebo zástupců občanské společnosti, přičemž by měla být zajištěna věcná výměna informací a názorů, které jsou základem rozhodovacího procesu, aby byly uspokojeny potřeby veřejnosti.
6. Účast občanů by měla být zaručena vhodnými, strukturovanými a transparentními prostředky, včetně, je-li to nezbytné, právních nebo regulačních opatření, která by mohla zahrnovat ustanovení pro vyřizování žádostí o nápravu nebo nápravu v případě nesouladu. Veškerá omezení nebo překážky účasti by měly být v tomto rámci jasně definovány a měly by být v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.
7. Různé fáze rozhodovacího procesu prováděného veřejným orgánem, který má potřebnou pravomoc, by měly být otevřeny účasti občanů.
8. Informace by měly být snadno přístupné, transparentní a dostupné veřejnosti s výjimkou případů, kdy jsou klasifikovány z důvodů jasně stanovených zákonem nebo omezeny z důvodů ochrany údajů v souladu s příslušnými úmluvami Rady Evropy a jinými mezinárodními závazky.
9. Podstatné informace by měly být poskytovány včas, což umožní na ně reagovat a případně změnit rozhodnutí.
10. Orgány veřejné moci by měly plánovat a řídit účast občanů a jasně definovat cíle, subjekty, postupy a harmonogram, jakož i použité metody.
11. Orgány veřejné moci by měly poskytovat aktuální a komplexní informace o rozhodovacím procesu a postupech účasti.

12. Orgány veřejné moci by se měly snažit zabránit nepřiměřenému zatěžování jednotlivců, nevládních organizací a občanské společnosti obecně v průběhu účasti občanů a mohou přijmout vhodná opatření k usnadnění účasti.

13. Pokud orgány veřejné moci v průběhu účasti občanů poskytují určitou podporu jednotlivcům, nevládním organizacím nebo občanské společnosti obecně, měly by tak činit způsobem, který zabrání jakémukoli ovlivnění výsledku účasti.

14. V případě potřeby by měly být zřízeny nebo rozvíjeny koordinační orgány s cílem zavést a řídit procesy účasti občanů, pokud budou jejich úlohy jasně vymezeny, zdůrazněny a podporovány.

15. Orgány veřejné moci a nevládní organizace mohou uzavírat rámcové dohody o spolupráci na podporu účasti občanů.

16. Stanovený harmonogram by měl kromě výjimečných a přesně vymezených okolností poskytnout dostatečnou příležitost k řádné přípravě a předložení konstruktivních příspěvků. Podobně by se mělo využívat omezených řízení a/nebo řízení zahrnujících omezený počet subjektů pouze za výjimečných okolností a ze stanovených důvodů.

17. Rozsah a způsob účasti občanů by měly být úměrné dané otázce. Orgány veřejné moci by měly požadovat co nejširší škálu příspěvků, a to i od marginalizovaných, znevýhodněných a zranitelných skupin osob.

18. Orgány veřejné moci by neměly přijímat konečné rozhodnutí až do ukončení procesu účasti občanů, který zahájily, nevyžadují-li výjimečné okolnosti opak (s jasným odůvodněním).

V. Druhy občanské účasti

19. Účast občanů na rozhodování může mít různé formy, zejména: poskytování informací, konzultací, dialogu a aktivního zapojení^[1]

Poskytování informací

20. Ve všech fázích rozhodování by měly být všechny vhodné informace předkládány v jasném a snadno srozumitelném jazyce a ve vhodném a přístupném formátu bez zbytečných administrativních překážek, a v zásadě bezplatně, v souladu se zásadami otevřených dat^[2].

21. Orgány veřejné moci by měly poskytovat co nejširší přístup ke klíčovým dokumentům a informacím, a to off-line i on-line, bez omezení analýzy a opakovaného použití těchto informací.

Konzultace

22. Konzultace umožňují veřejným orgánům shromažďovat názory jednotlivců, nevládních organizací a občanské společnosti obecně i na konkrétní politiku nebo téma v rámci oficiálního postupu.

23. Konzultace mohou být prováděny různými prostředky a nástroji, jako jsou setkání, veřejná slyšení, pracovní skupiny, průzkumy, dotazníky a digitální nástroje.

24. Orgány veřejné moci by měly poskytovat veřejně dostupnou zpětnou vazbu o výsledcích konzultací, zejména informace uvádějící důvody pro veškerá rozhodnutí, která byla s konečnou platností přijata.

Dialog

25. Dialog je strukturovaný a dlouhodobý proces zaměřený na výsledky, který je založen na společném zájmu o výměnu názorů mezi orgány veřejné moci, jednotlivci, nevládními organizacemi a občanskou společností obecně.

26. Orgány veřejné moci, nevládní organizace a občanská společnost jako celek mohou zvážit zřízení různých platforem jako trvalý prostor pro dialog a účast. Tyto platformy mohou zahrnovat pravidelná veřejná slyšení, veřejná fóra, poradní sbory nebo podobné struktury.

Aktivní zapojení

27. Aktivním zapojením se rozumí možnosti účasti občanů na rozhodovacích procesech, které orgány veřejné moci poskytují jednotlivcům, nevládním organizacím a občanské společnosti obecně a které přesahují rámec poskytování informací, konzultací nebo dialogu. Může zahrnovat pracovní skupiny nebo výbory pro společný vývoj dokumentů, jakož i politik a právních předpisů, které v konečném důsledku vyžadují rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci.

28. Pokud existují společné pracovní skupiny nebo výbory, měly by orgány veřejné moci přijmout transparentní kritéria a postupy pro zastupování jednotlivců, nevládních organizací a občanské společnosti obecně.

29. Různé typy partnerství zahrnujících orgány veřejné moci, nevládní organizace a zástupce občanské společnosti mohou být vhodné v různých fázích rozhodovacího procesu a mohou zahrnovat partnerství týkající se implementace rozhodnutí.

VI. Prováděcí opatření

30. Aby byla umožněna účast občanů, měly by členské státy tuto metodiku co nejvíce využívat a zajistit její šíření, aby orgány veřejné moci mohly přijímat osvětová opatření a v případě potřeby je šířit ve svém úředním jazyce (jazycích). To může zahrnovat uživatelsky přívětivé příručky, brožury nebo jiné nástroje, a to off-line i on-line, školení pro úředníky a podporu vzdělávacích opatření pro členy občanské společnosti.

31. Je-li to vhodné, členské státy by měly přijmout nebo upravit jakákoli pravidla a opatření, aby orgány veřejné moci mohly tuto metodiku využívat.

32. Členské státy mohou zvážit vyzvání občanské společnosti, aby:

- sdělovala a šířila informace o příležitostech k účasti a usnadnila vstupy široké části dotčené občanské společnosti;
- přispívat k hodnocení implementace zákonů a dalších předpisů týkajících se účasti občanů.

33. Za účelem vyhodnocení zkušeností členských států s praktickým uplatňováním této metodiky může Výbor ministrů požádat Evropský výbor pro demokracii a správu (CDDG) spolu s Konferencí mezinárodních nevládních organizací (INGO) Rady Evropy, aby zajistili pravidelná následná opatření a poskytli Výboru ministrů zpětnou vazbu.

34. Výbor ministrů může tuto metodiku postoupit Parlamentnímu shromáždění, Komisaři pro lidská práva, Kongresu místních a regionálních orgánů, Konferenci INGO Rady Evropy a Evropské komisi pro demokracii prostřednictvím práva („Benátská komise“) a vyzvat je, aby tuto metodiku šířily a co nejvíce využívaly ve své práci.