



Common Ground

Nadnárodní pohledy

Přeshraniční průzkum účasti občanů v Polsku, České republice, Švýcarsku, Francii, Lucembursku, Belgii, Nizozemsku a Německu

Shrnutí a vzájemné srovnání zpráv jednotlivých zemí v programu Common Ground

Autoři: Nicolas Bach a Fabian Dantscher

Obsah

| | |
|--|----------|
| 1. Účast občanů na vzestupu | 3 |
| 2. Pochopení účasti občanů | 3 |
| 3. Význam účasti občanů | 5 |
| 4. Výzvy a překážky | 6 |
| 5. Dopad na program Common Ground | 7 |
| Tiráž | 9 |

1. Účast občanů na vzestupu

V posledních letech zažilo mnoho evropských zemí značný nárůst občanské participace, což znamenalo vznik toho, co OECD nedávno nazvala „deliberativní vlnou“.¹ Tento trend je také patrný v zemích, které se účastní programu **Common Ground: Shaping Regions Across Borders**, financovaný institutem Robert Bosch Stiftung. Cílem programu je podpořit zapojení občanů v příhraničních regionech mezi Německem a jeho sousedními zeměmi – Polskem, Českou republikou, Švýcarskem, Francií, Lucemburskem, Belgií a Nizozemskem.

Jako ústřední součást programu **Common Ground** si Robert Bosch Stiftung objednala stručné zprávy o jednotlivých zemích, které vrhají světlo na kulturu a prostředí účasti občanů ve všech programových zemích. Cílem zadávání těchto zpráv bylo rozvinout diferencované chápání účasti občanů v těchto zemích. Dohromady tyto zprávy umožňují čtenáři odhalit společné rysy a zvláštnosti v rámci různorodé struktury občanské participace v těchto zemích. Přispívají tak k usnadnění lepšího porozumění a přizpůsobení designu participativních procesů a k vytvoření udržitelných struktur pro zapojení občanů v příhraničních regionech programu **Common Ground**.

Zprávy o jednotlivých zemích zpracovali renomovaní odborníci v oblasti občanské participace z příslušných zemí. Analýzy jsou založeny na teoretickém výzkumu, třech až čtyřech rozhovorech s politickými a akademickými odborníky z každé země a na vlastních odborných znalostech autora. Tyto zprávy si nekladou za cíl poskytnout reprezentativní nebo obsáhlý přehled o krajině a kultuře občanů v jednotlivých zemích, ani netvrdí, že dodržují nejvyšší vědecké standardy. Namísto toho jsou určeny k tomu, aby poskytly včasnou představu o tématu participace občanů v příslušných zemích.

V následujícím textu jsou zprávy o jednotlivých zemích stručně shrnuty a umístěny vedle sebe. Srovnání zpráv odhaluje, že navzdory rostoucímu významu občanské participace jako společného tématu ve všech partnerských zemích programu **Common Ground**, každá země vykazuje charakteristické rysy ve své kultuře a krajině občanské participace. Tyto rozdíly lze přičíst různým historickým procesům, politickým systémům, právním rámcům a rozmanité řadě aktérů podporujících takové participativní iniciativy. Následující části stručně porovnávají

- (1) různé chápání účasti občanů,
- (2) význam a status účasti občanů v každé zemi,
- (3) výzvy a překážky dalšího rozvoje účasti občanů, zdůraznění společných rysů a zvláštností v různých zemích.

2. Pochopení účasti občanů

Srovnání zpráv o jednotlivých zemích ukazuje, že mezi zeměmi programu **Common Ground** neexistuje jednotné chápání účasti občanů. Ve většině analyzovaných zemí je však občanská participace široce chápána jako zapojení běžných občanů do politických a rozhodovacích procesů. Tato široká konceptualizace je sdílena přinejmenším v zemích Beneluxu, Německu, Francii a Polsku.

¹ OECD (2020), *Inovativní občanská participace a nové demokratické instituce: Catching the Deliberative Wave*, nakladatelství OECD, Paříž, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

V těchto šesti zemích má občanská participace širokou škálu podob. Různé procesy, prováděné na různých vládních úrovních, spadají pod zastřešující termín „účast občanů“. Mezi ně patří mimo jiné participativní rozpočet, poradní sbory, místní plebiscity, interpelace občanů, referenda, petice a poradní malé vzorky veřejnosti, jako jsou občanská shromáždění, plánovací buňky a občanská fóra. Je pozoruhodné, že ne všechny tyto procesy občanské participace nutně zahrnují uvažování – tedy informovaný dialog občanů, který zahrnuje zvážení a uvažování o preferencích, hodnotách a zájmech týkajících se záležitostí společného zájmu. Namísto toho je občanská participace obecně chápána šířeji jako zapojení občanů do politického rozhodování, což může také zahrnovat nástroje obvykle považované za prvky přímé demokracie. Nicméně deliberativní participační procesy, v nichž se občané shromažďují, aby se učili, uvažovali a společně vytvářeli doporučení týkající se záležitostí veřejného zájmu, jsou nedílnou součástí kultury občanské participace všech těchto šesti zemí – i když v menší míře Polsko (další podrobnosti viz další část).

Ve srovnání chápání občanské participace vyčnívá Švýcarsko a Česká republika. Zdá se, že v České republice existuje méně diferencované chápání občanské participace, kdy volby jsou vnímány jako primární způsob participace a občanská angažovanost je vnímána jako uzavření u volebních urn. Pojmy jako deliberativní procesy, občanská shromáždění nebo občanské poroty jsou politickým aktérům i občanům často neznámé nebo jsou mylně považovány za formu přímé demokracie. Někdy jsou také mylně chápány jako forma zapojení stakeholderů, která odkazuje na zapojení aktérů se specifickými zájmy nebo zájmy v konkrétní záležitosti, na rozdíl od občanské participace, která je běžně chápána jako zapojení členů široké veřejnosti bez zaměřit se na konkrétní příslušnost nebo zájmy. Tento nedostatek povědomí o rozdílu mezi účastí zainteresovaných stran a občanů je do určité míry sdílen také v Polsku.

Naproti tomu Švýcarsko představuje jedinečný případ z hlediska občanské participace ve srovnání s jinými evropskými zeměmi. Ve Švýcarsku jsou politická práva, politická svoboda a vlastní odpovědnost kantonů a obcí pro národ konstitutivní. Komplexní příležitosti pro přímou politickou participaci jsou nedílnou součástí švýcarské identity a občanská participace není pouze doplňkovým prvkem, ale základní složkou politického systému. V tomto kontextu je deliberativní občanská participace často nahlížena skepticky jako zbytečná forma angažovanosti a její koncept je ve Švýcarsku ve srovnání s jinými evropskými zeměmi rozšířenější.

Analýzy odhalují, že rozdílné chápání občanské participace často pramení z odlišné politické historie zemí. Význačným příkladem je přímý demokratický systém Švýcarska, který sahá až do středověku. V České republice, ovlivněné komunistickou historií, je občanská participace vnímána především jako nástroj prosazování sociální soudržnosti spíše než jako prostředek pro zapojení lidí do politických rozhodovacích procesů. Ve Francii byla občanská participace historicky spojována se sociálním konfliktem a má kořeny v komunálních akčních skupinách, které se chtěly postavit politickým autoritám. Kultura participace nizozemských občanů je utvářena historií institucionalizované participace zainteresovaných stran, známé jako polderový model. Na druhé straně Belgie po mnoho let odolávala občanské participaci a vnímala ji jako hrozbu pro národní jednotu, přičemž zákony umožňující účast občanů byly uzákoněny až v 90. letech.

3. Význam účasti občanů

Analýza zpráv o jednotlivých zemích ukazuje, že v posledních několika letech hrála ve většině partnerských zemí program **Common Ground** stále důležitější roli účast občanů obecně, a zejména proces deliberativní participace. Nicméně mezi zeměmi existují značné rozdíly, pokud jde o počet, kvalitu a význam těchto procesů. V zemích Beneluxu a ve Francii je deliberativní občanská participace na vzestupu od prvního desetiletí 21. století (Belgie) a 2010 (Nizozemsko, Lucembursko, Francie) a tyto procesy hrají zásadní roli ve veřejném rozhodování. V Německu nabraly v druhé polovině roku 2010 na obrátkách také deliberativní participační procesy se zavedením občanských shromáždění. Země má však dlouhou historii s implementací plánovacích buněk sahající až do 70. let minulého století. Na druhé straně v Polsku, České republice a Švýcarsku hraje deliberativní občanská participace méně důležitou roli, i když z různých důvodů a v různé míře.

V zemích Beneluxu byly poradní procesy široce implementovány v mnoha různých formách. V těchto zemích existuje široká podpora napříč politickým sektorem a společností pro využívání deliberativní občanské participace a deliberativní procesy jsou široce přijímány jako doplněk zastupitelské demokracie. V těchto zemích má většina politických stran pozitivní postoj k občanské participaci obecně a k realizaci občanských shromáždění zvláště. Tento postoj sdílí i většina občanů, i když studie ukazují, že stále existuje podstatná část společnosti, která si tyto procesy neuvědomuje nebo nemá hlubší znalosti o jejich potenciálu a přínosech.

Zejména Belgie se ukázala jako průkopník v zavádění participativních procesů založených na participaci. Země vyniká nejen počtem malých vzorků veřejnosti, ale také inovativními a ambiciózními návrhy procesů a způsobem, jakým jsou integrovány do rozhodovacích procesů veřejné správy.

Francie také v posledních letech zaznamenala nárůst deliberativních participačních procesů, což znamená jasný posun ve vnímání účasti občanů za posledních 30 let. Obraz občanské participace ve Francii je však ambivalentnější než v zemích Beneluxu. Na jedné straně země zažila nebyvalé a kvalitní participační procesy, jako je Občanská úmluva o klimatu v letech 2019/2020 a Občanská úmluva o konci života v letech 2022/2023. Na druhé straně se prostor pro uvažování někdy zdá omezený v politickém systému, kterému dominují silné výkonné a prezidentské pravomoci. Francouzská zpráva zdůrazňuje, že mnoho politiků zůstává ostražitých a někdy dokonce nepřátelských vůči procesům občanské participace a tvrdí, že pouze oni mají legitimitu k rozhodování. Zatímco většina populace podporuje participativní demokracii, deziluze a únava mezi občany a sdruženími vedly k postupnému posunu k přímé akci, což v určitých ohledech zpochybňuje legitimitu participativní demokracie.

Jak uvádí zpráva o občanské participaci v Německu, Německo bylo první zemí na světě, která testovala deliberativní demokracii s náhodně vybranými občany s vynálezem a implementací prvních plánovacích buněk na počátku 70. let. I když byl počet plánovacích buněk v Německu až do konce prvního desetiletí 20. století poměrně malý, zkušenosti s takovými procesy usnadnily zavádění shromáždění občanů na konci 2010 a podpořily podrobné diskuse o standardech kvality. S experimentováním s občanskými shromážděními na všech politických úrovních od roku 2019 se politický diskurz o deliberativní občanské participaci výrazně změnil.

V roce 2023 německý spolkový sněm pověřil první národní shromáždění občanů, aby přímo radilo parlamentu v otázce výživy, což je proces, který přitáhl obrovskou pozornost veřejnosti a posunul veřejné vnímání deliberativní demokracie.

V Polsku a České republice je situace výrazně odlišná. V těchto zemích je participace občanů na veřejném rozhodování méně běžná a zdá se, že význam participace občanů se na místní a národní vládní úrovni zásadně liší. Na místní úrovni se participativní procesy používají v různých kontextech. Jak však zdůrazňuje polská zpráva, procesy se často používají k získání přijetí pro veřejné politiky nebo k budování inovativního nebo demokratického obrazu místní samosprávy. Na národní úrovni je počet participačních procesů v Polsku velmi omezený a v České republice neexistují. V obou zemích se političtí aktéři tradičně staví spíše proti deliberativním participativním procesům, případně jim projevují pouze omezenou podporu. Zároveň je také poměrně malý zájem veřejnosti o participaci občanů.

Ve Švýcarsku je obraz také výrazně odlišný. Jak již bylo zmíněno, koncept deliberativní demokracie je ve srovnání s jinými evropskými zeměmi zásadně rozptýlenější, což lze chápat jako důsledek velkého množství příležitostí k politické a společenské participaci. Zatímco v posledních letech proběhly počáteční experimenty s novými deliberativními postupy a postupy založenými na losování, tyto praktické snahy a teoretický diskurz zůstávají značně roztržité. Navíc mezi politickými aktéry ani širokou populací neexistuje široká podpora pro deliberativní participační procesy.

4. Výzvy a překážky

Zatímco deliberativní občanská participace je stále významnější téměř ve všech partnerských zemích programu **Common Ground**, řada výzev a překážek brání dalšímu rozvoji a dopadu těchto postupů.

Ve zkoumaných zemích se deliberativní participační procesy někdy jeví jako symbolické nebo symbolické. Zajímání elit je převládajícím problémem, přičemž tyto procesy se zavádějí ne proto, aby autenticky zapojily občany do veřejného rozhodování, ale spíše aby uklidnily nesouhlasné hlasy nebo legitimizovaly předem stanovená politická rozhodnutí. Na tuto tendenci poukázaly např. analýzy Polska, České republiky a Francie.

Další problém spočívá v nedostatečné integraci deliberativních procesů do rozhodovacích struktur veřejné správy. Doporučení vyplývající z participativních iniciativ jsou často opomíjena nebo vybírána, což vede k omezenému dopadu. Mnoho odborníků i občanů se obává, že poradní procesy proto skončí jako obklady oken a podložky k rozviklané skříně. To je také způsobeno pozoruhodným nedostatkem institucionalizace účasti občanů v mnoha partnerských zemích programu **Common Ground**. V zemích, jako je Polsko, Česká republika a Francie, zůstává začlenění participativních praktik do rámce správy věcí veřejných křehké a podléhá krátkodobým strategiím politických činitelů.

Složité institucionální struktury států může také představovat významnou překážku efektivní participace občanů. Země jako Belgie jsou příkladem této složitosti s mnoha politickými úrovněmi a roztržitémi kompetencemi pro občanskou participaci. Každá politická úroveň má svá vlastní zákonná ustanovení o postupech občanské participace a participativní procesy jsou

často omezeny kompetencemi veřejného orgánu, který je spouští. Doporučení jsou tak často v rozporu s kompetencemi jiných úrovní úřadu.

V některých zemích, jako je Francie a Česká republika, se zdá, že přetrvává víra v iracionalitu mas, kde jsou občané někdy vnímáni jako ignoranti a jako postrádající odbornost v participaci na veřejném rozhodování. Toto smýšlení evidentně podkopává podporu účasti občanů mezi politickými aktéry. Navíc, jak ukazuje analýza České republiky, mezi politickými aktéry někdy dokonce chybí společné chápání toho, jak občanská participace vypadá a jaké potenciální výhody může přinést.

Lze pozorovat, že navzdory různé úrovni účasti občanů v partnerských zemích programu **Common Ground** přetrvávají společné problémy. Symbolické procesy, nedostatečná integrace procesů do struktur politického rozhodování, nedostatečná institucionalizace, systémová složitost, negativní vnímání občanů a nedostatek politické podpory mohou bránit komplexnímu rozvoji občanské participace.

Zprávy jednotlivých zemí o participaci občanů v podstatě odhalují, že zatímco participace občanů v obecných a zejména deliberativních participačních procesech hraje ve všech zkoumaných zemích stále důležitější roli, existují zásadní rozdíly, pokud jde o kvantitu, kvalitu, význam a status tyto procesy mezi různými zeměmi. Každá země vykazuje charakteristické rysy v kultuře a krajině občanské participace.

5. Dopad na program Common Ground

Dosavadní zkušenosti v rámci programu **Common Ground** potvrzují mnohá zjištění ze zpráv o jednotlivých zemích. Zprávy ukazují, že existuje minimální shoda v tom, co je to občanská participace: zapojení běžných občanů do politických a rozhodovacích procesů. Tento konsensus tvoří základ pro provádění programu **Common Ground**. Nicméně rozdíly v chápání a významu občanské participace, stejně jako odpovídající výzvy a překážky shrnuté výše a vysvětlené ve zprávách o jednotlivých zemích, poskytují důležité informace pro realizaci participačních procesů s občany v pilotních regionech. Rozpoznání těchto rozdílných krajin a kultur může sloužit jako základ pro podporu cílenějšího a efektivnějšího přístupu k účasti občanů, a to jak obecně v rámci těchto zemí, tak konkrétně v jejich příhraničních regionech. Iniciativa **Common Ground**, která uznává historické souvislosti, politické systémy, různé aktéry utvářející participativní kulturu každé země, jakož i výzvy a překážky, se může snažit překlenout mezery a vytvořit struktury přizpůsobené na míru pro přeshraniční účast občanů.

Při koncipování procesu participace a organizování akcí a workshopů regionů programu **Common Ground** musí být zohledněny zejména různé stupně chápání a významnosti občanské participace.

Co se týče konceptualizace, jedním z hlavních úkolů je navrhnout procesy participace a nalézt participativní metody, které jsou vhodné a srozumitelné pro občany všech zúčastněných zemí. Pro pilotní účastníky programu **Common Ground** na západní hranici Německa (francouzsko-německé, lucembursko-německé, belgicko-nizozemsko-německé) je to spíše menší problém, protože chápání a význam občanské participace se zdá být dosti podobné. Pro pilotní účastníky programu **Common Ground** na jižní (švýcarsko-německé) a východní hranici (polsko-

německé, polsko-česko-německé) Německa jsou však výzvy hmatatelné. Zde nacházíme významné rozdíly v chápání a významu občanské participace mezi zúčastněnými zeměmi. To znamená, že metody, které by mohly být vhodné a dobře zavedené v jedné zemi, se nehodí pro druhou. Partneři se proto snaží najít metody, které jsou atraktivní a akceptované ve všech zúčastněných zemích. I když jsou k dispozici určité zkušenosti a znalosti (např. zkušenosti získané v partnerském městě Frankfurt/Oder - Słubice), tito pilotní účastníci čelí dalšímu problému, že administrativa a politika v Polsku, České republice a Švýcarsku méně akceptují výsledky nebo doporučení, které byly vyvinuty občany v participativním procesu. To ztěžuje jejich implementaci.

Totéž platí pro organizaci a realizaci participativních akcí a workshopů. Zejména nábor obyčejných občanů je výzvou v zemích, kde participace občanů není dobře zavedena. Pro tyto země musí být nalezeny nebo vyvinuty vhodné způsoby a metody pro aktivaci občanů. Musí být nalezeny nízkoprahové postupy, které osloví lidi v příslušných zemích. Během náboru musí být účel účasti velmi jasný a musí být vzbuzen zájem a přijetí pro tento proces. V dotčených regionech to umožňuje úzká spolupráce mezi partnery projektu, která zajišťuje, že jsou zohledněny charakteristiky zapojených zemí.

Zprávy ukazují vývoj, ve kterém se účast občanů stává stále důležitější součástí procesu politického rozhodování. Tento vývoj probíhá různou rychlostí a z různých výchozích bodů, ale zdá se, že jde stejným směrem. Program **Common Ground** tedy nejen zavádí a zavádí občanskou participaci v příhraničních regionech, ale také pomáhá zviditelnit existující rozdíly v kulturách participace a umožňuje vzájemné učení v této oblasti. Úvahy zvenčí a výměna zkušeností, čerpající z úspěšných i méně úspěšných případů, mohou nabídnout nové pohledy na deliberativní participativní kulturu a praktiky v partnerských zemích. Kromě toho participativní pozorování mezi partnery v rámci iniciativy **Common Ground** usnadňuje přizpůsobení a zlepšení postupů participace. A konečně, spolupráce mezi partnerskými zeměmi je základním kamenem vzájemného učení a porozumění samotnému.

Z toho, co bylo zdůrazněno výše, je třeba v dalším průběhu programu **Common Ground** vyřešit následující otázky:

- Jak můžeme zajistit, aby byly výsledky participačních procesů implementovány, zejména v zemích s malým významem participace občanů?
- Jak můžeme zvýšit akceptaci občanské participace mezi občany, politiky a správci?
- S ohledem na rozdíly kultur participace, co bychom měli vzít v úvahu při rozvoji budoucích procesů přeshraniční participace?

Toto shrnutí o zemi je součástí programu **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** s osmi zúčastněnými zeměmi. Projekt iniciuje a financuje Robert Bosch Stiftung a je realizován v úzké spolupráci s institutem nexus pro řízení spolupráce a mezioborový výzkum.

Tiráž

Vydavatel:

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Německo
www.bosch-stiftung.com

Autoři

Nicolas Bach, Fabian Dantscher

Úpravy

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Návrh

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Všechna práva vyhrazena