

NEZÁVISLÝ HODNOTIACI MECHANIZMUS:

SLOVENSKÁ REPUBLIKA ŠPECIÁLNA HODNOTIACA SPRÁVA 2014-2015

Mária Žuffová
Nezávislá výskumníčka
Špeciálna hodnotiaca správa
Special Accountability Report

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): SLOVAK REPUBLIC

SPECIAL ACCOUNTABILITY REPORT 2014-2015

Slovakia's second action plan included a variety of commitments on open data and disclosure of information in education and justice. Commitments, largely of a technical nature, were insufficient for tackling the key policy issues. Civil society stresses the need for the action plan to include measures that directly increase government accountability.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry, to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Slovak Republic (hereafter Slovakia) began participating in OGP in September 2011. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each country that participates in OGP.

This report deals with the entire period of implementation of the second action plan. Although the planned date for adopting the action plan was June 2013, the government did not approve it until February 2015. Therefore, the effective period of implementation did not follow the two-year OGP calendar, and was officially 11 February 2015 through 30 June 2016. This report also includes the status of progress at the end of the plan's seventeen-month period.

The Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Development of the Civil Society (hereafter Office of the Plenipotentiary) was the lead agency responsible for OGP coordination in Slovakia. In 2012, the Office of the Plenipotentiary was transferred from the Government Office to the Ministry of Interior. While responsibilities clearly assigned to a single office ensured continuity and stability, its relocation and frequent personnel changes slowed the pace of development and approval of the second national action plan.

The Office of the Plenipotentiary organized consultations in which public sector agencies and civil society organizations (CSOs) collaborated on developing commitments. The public also had an opportunity to comment on the draft action plan during the official inter-agency review and public comment period.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 34

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	13 (38%)
SUBSTANTIAL:	8 (24%)
LIMITED:	12 (35%)
NOT STARTED:	1 (3%)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	26 (76%)
CIVIC PARTICIPATION:	10 (29%)
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	0
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	5 (15%)

COMMITMENTS THAT ARE

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	32 (94%)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	5 (15%)
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	21 (62%)

ALL THREE (★): 3

This report was prepared by Mária Žuffová, an independent researcher.

In August 2013, the OGP Advisory Board of CSOs and high-ranking public servants overseeing the implementation of the previous action plan was given support by several working groups. The working groups consisted of CSOs and public servants, all of whom were invited to participate. Five groups were established in the areas of open data, participatory policy making, the judiciary, monitoring of the EU funds and subsidies portal, and open education. Most operated in person, though some allowed online feedback. The composition of the groups changed over the course of implementation, causing some groups to not engage in ongoing and comprehensive monitoring of progress and correction of commitment activities.

The government published its self-assessment report in March 2016. At the time of writing this report in November 2016-February 2017, the third action plan had been drafted but not approved.

Table 1: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE				POTENTIAL IMPACT				END OF TERM COMPLETION				DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	Sumstantial	Complete	Worsened	None	Minor	Major	Transformative
1. Map datasets			X		X					X				X					X		
2. Publish datasets			X		X			X			X			X					X		
3. Identify the most requested datasets				X		X					X					X			X		
4. Publish the most requested datasets				X	X			X				X		X					X		
★5. Develop a strategy for open data publication				X	X			X				X			X			X			
6. Publish data on EU funds and subsidies			X		X			X			X				X			X			

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE				POTENTIAL IMPACT				END OF TERM COMPLETION				DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	None	Minor	Major	Transformative
7. Promote EU funds and subsidies portal			X		X					X					X			X			
8. Evaluate EU funds and subsidies portal			X		X					X			X					X			
9. Map educational resources for open license		X			X					X					X			X			
10. Map repositories for OER				X	X					X					X			X			
11. Analyse procurement process of OER		X			X					X				X				X			
12. Propose a new procurement process of OER			X		X					X				X				X			
13. Run a pilot procurement process				X	X							X		X				X			
14. Raise OER awareness among teachers			X		X						X			X				X			
15. Join OER multilateral activities		X			Unclear					X				X				X			
16. Map repositories for OA resources				X	X					X					X			X			

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE				POTENTIAL IMPACT				END OF TERM COMPLETION				DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	None	Minor	Major	Transformative
17. Identify barriers to OA			X		X	X				X						X			X		
18. Analyze introducing obligation to provide publications under open licenses				X	X					X						X			X		
19. Propose a mechanism for voluntary publication of open research data				X	X						X			X				X			
20. Raise OA awareness in academia		X			X						X					X			X		
21. Co-operate on OA strategies internationally		X			Unclear					X						X			X		
22. Identify policies that will be created in participatory manners				X		X				X						X			X		
23. Organize public service trainings in participatory policy making				X		X					X					X			X		
★24. Develop policies in participatory manners				X	X	X						X			X					X	

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE				POTENTIAL IMPACT				END OF TERM COMPLETION				DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	Substantial	Complete	Worsens	None	Minor	Major	Transformative
25. Create criteria for evaluating participatory policy making				X		X						X				X			X		
26. Evaluate participatory policy making			X			X					X					X			X		
27. Map Legislative Environment		X				X				X				X						X	
28. Public Campaign for Collective e-Petitions		X			X					X					X			X			
29. Publish Evaluations of Judges			X		X					X				X				X			
30. Analyze publication of judicial decisions			X		X					X						X			X		
31. Develop a uniform system for publishing judicial decisions				X	X			X			X			X					X		
32. Publish Prosecutors' names				X	X						X					X			X		
33. Evaluate the 2015 OGP Action Plan				X	X	X			X							X			X		
34. Develop new action plan				X	X	X			X						X					X	

RECOMMENDATIONS

The Slovak government should proactively engage in overseeing the implementation of OGP commitments and facilitate the creation of more ambitious action plans in the future. In addition, the government should raise greater public awareness of Slovakia's participation and achievements in OGP, and provide further funding to the Office of the Plenipotentiary to coordinate OGP in the country.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic and are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound. Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations:

Top Five "SMART" Recommendations

1	The government should engage more in overseeing and enforcing implementation of OGP commitments.
2	The government should demonstrate greater support of the Office of the Plenipotentiary by providing it with additional resources for participation in OGP.
3	The Office of the Plenipotentiary should raise public awareness of OGP's important accomplishments in Slovakia. Some of these (e.g., the Whistle-blowers Act) affect the daily lives of citizens.
4	The newly-created Office of the Deputy Prime Minister for Investments and Informatisation should build on existing open data efforts by providing and encouraging the use of data in high demand, and organizing hackathons.
5	The Ministry of Education should assume ownership of the open education agenda. It could assign a unit to be responsible for all open education and research related tasks, and evaluate its performance regularly.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: [2014]

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section VII: Eligibility Requirements at the end of this report or visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Mária Žuffová is an independent researcher. She is a Ph.D. student in Politics at the University of Strathclyde in Glasgow, Scotland. Her research areas include access to government information, transparency policies, and online government-citizen interaction. Maria received her M.A. in Public Policy from Central European University in Budapest.



OGP aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans in order to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

ZHRNUTIE

NEZÁVISLÝ HODNOTIACI MECHANIZMUS: SLOVENSKÁ REPUBLIKA

ŠPECIÁLNA SPRÁVA NEZÁVISLÉHO HODNOTIACEHO MECHANIZMU ZA
OBDOBIE ROKOV 2014 – 2015

Druhý akčný plán obsahoval rozmanité záväzky týkajúce sa otvorených dát a prístupu k informáciám v oblasti vzdelávania a súdnictva. Záväzky boli z väčšej časti technického charakteru a nepostačovali na riešenie kľúčových politických problémov. Zástupcovia občianskej spoločnosti zdôraznili, že ďalšie akčné plány by mali obsahovať opatrenia na zvýšenie politickej zodpovednosti vlády.

Iniciatíva pre otvorené vládnutie (Open Government Partnership – OGP) je dobrovoľná medzinárodná iniciatíva, ktorá podporuje vlády zúčastnených krajín v prijímaní konkrétnych záväzkov na zvýšenie transparentnosti, podporu občianskej participácie a využívanie nových technológií a inovácií pre otvorené vládnutie. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (Independent Reporting Mechanism – IRM) hodnotí aktivity členských krajín Iniciatívy každé dva roky.

Táto správa pokrýva celé implementačné obdobie druhého akčného plánu. Hoci plánovaný termín prijatia nového akčného plánu bol jún 2013, vláda ho schválila až vo februári 2015. Implementačné obdobie trvalo od 11. februára 2015 do 30. júna 2016, a preto nenasledovalo dvojročný kalendár Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Táto správa pokrýva stav záväzkov na konci sedemnástimesačného implementačného obdobia.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len Úrad splnomocnenca) viedol koordináciu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku. V roku 2012 Úrad splnomocnenca prešiel spod Úradu vlády SR (ďalej len Úrad vlády) pod Ministerstvo vnútra SR (ďalej len Ministerstvo vnútra). Hoci jasné pridelenie zodpovednosti jednej inštitúcii zabezpečilo kontinuitu a stabilitu slovenského pôsobenia v Iniciatíve pre otvorené vládnutie, jej presunutie pod Ministerstvo vnútra a časté personálne zmeny spomalili tvorbu a schválenie druhého akčného plánu.

Úrad splnomocnenca zorganizoval konzultácie, počas ktorých sa mohli inštitúcie verejnej správy, ako aj mimovládne organizácie (ďalej len MVO) podieľať na tvorbe záväzkov. Verejnosť tiež mala možnosť komentovať návrh akčného plánu, a to počas oficiálneho medzirezortného pripomienkového konania, ako aj počas rôznych formálnych a neformálnych konzultácií.

Túto správu pripravila nezávislá výskumníčka Mária Žuffová.

ZÁKLADNÉ FAKTY O ČLENSTVE SLOVENSKA:

ČLEN INICIATÍVY OD:	2011
POČET ZÁVÄZKOV:	34

PLNENIE ZÁVÄZKOV:

DOKONČENÉ:	13 (38%)
VÝRAZNE DOKONČENÉ:	8 (24%)
SČASTI DOKONČENÉ:	12 (35%)
NEZAČALO SA:	1 (3%)

TÉMY ZÁVÄZKOV:

PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM:	26 (76%)
ÚČASŤ VEREJNOSTI:	10 (29%)
POLITICKÁ ZODPOVEDNOSŤ:	0
NOVÉ TECHNOLÓGIE A INOVÁCIE PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE:	5 (15%)

ZÁVÄZKY:

RELEVANTNÉ PRE HODNOTY INICIATÍVY:	32 (94%)
SO ZÁSADNÝM MOŽNÝM VPLYVOM:	5 (15%)
VÝRAZNE DOKONČENÉ ALEBO DOKONČENÉ:	21 (62%)

VŠETKO Z TOHO (☆): 3

V auguste 2013 bola Poradná rada Iniciatívy pre otvorené vládnutie, v ktorej vysokopostavení štátni úradníci a zástupcovia MVO dohliadali na plnenie záväzkov, doplnená viacerými pracovnými skupinami. Pracovné skupiny tiež pozostávali zo zástupcov MVO a štátnych úradníkov, ktorí boli prizvaní participovať. Celkovo bolo vytvorených päť pracovných skupín v nasledujúcich oblastiach: otvorené dáta, participatívna tvorba verejných politík, súdnictvo, monitorovanie portálu s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém a otvorené vzdelávanie. Väčšina z nich fungovala na báze osobných stretnutí, niektoré umožňovali aj poskytovanie online spätnej väzby. Personálne zloženie pracovných skupín sa počas implementačného obdobia menilo, čo spôsobilo, že niektoré skupiny neboli schopné priebežne a komplexne monitorovať a usmerňovať vývoj jednotlivých záväzkov.

Úrad splnomocnenca zverejnil sebahodnotiaciu správu v marci 2016. Tretí akčný plán v čase písania tejto správy (novembri 2016 – február 2017) ešte nebol schválený.

Tabuľka č. 1 | Zhrnutie vývoja podľa záväzkov

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
1. Zmapovať datasety			X		X					X				X					X		
2. Zverejniť datasety na data.gov.sk			X		X			X			X			X					X		
3. Identifikovať prioritné datasety				X		X					X					X			X		
4. Zverejniť prioritné datasety na data.gov.sk				X	X			X				X		X					X		
5. Vytvoriť stratégiu zverejňovania otvorených dát verejnej správy				X	X			X				X			X			X			

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
			X		X			X			X				X				X		
			X		X					X					X				X		
			X		X					X			X					X			
		X			X					X						X			X		
				X	X					X					X				X		
		X			X					X					X				X		
			X		X					X					X				X		
			X		X					X					X				X		

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
13. Pilotne overiť nový proces obstarávania				X	X							X		X				X			
14. Zvýšiť povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch medzi učiteľmi			X		X						X			X				X			
15. Zvýšiť povedomie o otvorenom prístupe k výsledkom vedy		X			Nejasná					X				X				X			
16. Zmapovať repozitáre pre výstupy vedy a výskumu				X	X					X					X			X			
17. Identi- fikovať prekážky otvoreného prístupu k výsledkom vedy			X		X	X				X						X			X		

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negative	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
18. Analyzovať zavedenie povinnosti bezodplatne sprístupniť vedecké publikácie				X	X					X						X			X		
19. Navrhnuť mechanizmus dobrovoľného publikovania vedeckých dát				X	X						X			X				X			
20. Zapojiť sa do medzinárodných aktivít na podporu otvoreného vzdelávania		X			X						X					X			X		
21. Spolupracovať medzinárodne na stratégiách otvoreného prístupu k výsledkom vedy		X			Nejasná					X						X			X		

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
22. Identifikovať verejné politiky, ktoré budú vytvorené participatívne				X		X				X						X			X		
23. Zorga- nizovať školenia pre úradníkov				X		X					X					X			X		
24. Vytvoriť vybrané verejné politiky parti- cipatívne				X	X	X						X			X					X	
25. Vytvoriť kritériá na hodnotenie participatívnych procesov				X		X						X				X			X		
26. Vyhodnotiť participatívnu tvorbu politík			X			X					X					X			X		
27. Zmapovať legislatívu vo vzťahu k participatívnej tvorbe verejných politík		X				X				X				X						X	
28. Kampaň k elektronickým hromadným žiadostiam		X			X					X					X			X			

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účast verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
29. Zverejniť hodnotenia sudcov			X		X					X				X				X			
30. Analyzovať zverejňovanie súdnych rozhodnutí			X		X					X						X			X		
31. Zabezpečiť jednotný systém zverejňovania súdnych rozhodnutí				X	X			X			X			X					X		
32. Zverejniť mená prokurátorov				X	X						X					X			X		
33. Vyhodnotiť akčný plán na rok 2015				X	X	X			X							X			X		
34. Vytvoriť nový akčný plán				X	X	X			X						X					X	

ODPORÚČANIA

Slovenská vláda by sa mala viac zapájať do monitorovania plnenia záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie a v budúcnosti napomáhať tvorbu ambicióznejších akčných plánov. Vláda by tiež mala zvyšovať povedomie o slovenskom pôsobení v Iniciatíve a jeho úspechoch. Mala by tiež Úradu splnomocnenca poskytnúť ďalšie prostriedky na koordináciu aktivít spojených s členstvom Slovenska v Iniciatíve.

Od roku 2014 všetky správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu obsahujú päť kľúčových odporúčaní pre ďalšie implementačné obdobie. Od vlád členských krajín Iniciatívy pre otvorené vládnutie sa požaduje, aby reagovali na tieto kľúčové odporúčania vo svojich sebahodnotiacich správach. Tieto odporúčania sledujú SMART logiku, a teda sú konkrétne špecifické (specific), merateľné (measurable), adresovateľné (answerable), relevantné (relevant) a časovo ohraničené (timebound). Vzhľadom na zistenia prezentované v tejto správe nezávislá výskumníčka sformulovala nasledovné kľúčové odporúčania.

Päť hlavných SMART odporúčaní

1	Vláda by sa mala zapájať viac do monitorovania a presadzovania plnenia záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie.
2	Vláda by mala preukázať väčšiu podporu Úradu splnomocnenca, a to napríklad poskytnutím dodatočných zdrojov pre slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie.
3	Úrad splnomocnenca by mal zvyšovať povedomie o dôležitých úspechoch Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie. Niektoré z nich, napríklad zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti (ďalej len zákon o ochrane oznamovateľov korupcie) ovplyvňuje každodenný život občanov.
4	Novovytvorený Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu by mal ďalej stavať na existujúcich snahách v oblasti otvorených dát, zabezpečiť poskytovanie najžiadanejších datasetov a podporovať ich používanie, napríklad organizovaním hackatonov.
5	Ministerstvo školstva by si malo osvojiť agendu otvoreného vzdelávania a vedy. V tomto záujme by tiež malo vytvoriť kanceláriu, ktorá by bola zodpovedná za všetky úlohy spojené s touto agendou a pravidelne vyhodnocovať jej výsledky.

KRITÉRIÁ ÚČASTI: 2014

Účasť na Iniciatíve pre otvorené vládnutie je podmienená splnením minimálnych štandardov v oblastiach otvoreného vládnutia. Na posúdenie zlepšenia alebo zhoršenia v jednotlivých oblastiach sa používajú indikátory vytvorené tretími stranami (inými organizáciami). Pre viac informácií, prosím, pozrite časť VII. Kritériá členstva v Iniciatíve pre otvorené vládnutie na konci tejto správy, alebo navštívte bit.ly/1929F11.



Mária Žuffová je nezávislá výskumníčka. Je doktorandka v odbore verejnej politiky na Strathclydskej univerzite v škótskom Glasgowe. Vo svojom výskume sa zaoberá prístupom k informáciám verejných inštitúcií, politikám na zvýšenie transparentnosti a online interakciám medzi inštitúciami a verejnosťou. Absolvovala magisterské štúdium verejnej politiky na Stredoeurópskej univerzite v Budapešti.



Cieľom Iniciatívy pre otvorené vládnutie (Open Government Partnership) je povzbudiť členské štáty k prijímaniu konkrétnych záväzkov v oblasti transparentnosti, boja proti korupcii, podpory občianskej participácie a využívania nových technológií a inovácií pre lepšie vládnutie. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus Iniciatívy posudzuje vývoj a napĺňanie akčných plánov v jednotlivých členských štátoch s cieľom podpory dialógu medzi aktérmi a lepšieho vyvodzovania politickej zodpovednosti.

I | SLOVENSKÉ PÔSOBNIE V INICIATÍVE PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE

1.1 VÝVOJ SLOVENSKÉHO PÔSOBNIA V INICIATÍVE PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE

Iniciatíva pre otvorené vládnutie (anglicky Open Government Partnership – OGP, ďalej len Iniciatíva) je dobrovoľná medzinárodná iniciatíva, ktorej cieľom je povzbudiť vlády členských štátov, aby prijali konkrétne záväzky voči svojim občanom na zvýšenie transparentnosti, podporu občianskej participácie a využívanie nových technológií a inovácií pre otvorené vládnutie. Iniciatíva poskytuje platformu pre dialóg a výmenu skúseností medzi vládami, MVO a súkromným sektorom, ktorá prispieva k spoločnému cieľu otvoreného vládnutia.

Slovensko sa do Iniciatívy pre otvorené vládnutie zapojilo písomným vyhlásením premiérky Ivetky Radičovej v septembri 2011 o zámere vlády podieľať sa na Iniciatíve [<http://www.opengovpartnership.org/country/slovakia>].¹

Účasť štátov v Iniciatíve je podmienená splnením minimálnych kritérií v oblastiach otvoreného vládnutia, ktoré sú obzvlášť dôležité pre zvýšenie schopnosti vlád reagovať na potreby občanov, občianskej participácie a boj proti korupcii. Objektívne indikátory vytvorené inými organizáciami stanovujú minimálne štandardy na zapojenie sa do Iniciatívy. Posudzujú tiež zlepšenie či zhoršenie sa v jednotlivých oblastiach. Pre viac informácií, prosím, pozrite časť VII. Kritériá členstva v Iniciatíve pre otvorené vládnutie na konci tejto správy.

Vlády členských krajín Iniciatívy musia vytvoriť dvojročné akčné plány. Tie stanovujú konkrétne záväzky, ktoré by mali zmeniť status quo a zlepšiť súčasnú prax vlád a inštitúcií verejnej správy. Záväzky môžu rozvíjať už existujúce snahy, identifikovať spôsoby, ako zlepšiť už

prebiehajúce reformy alebo sa môžu zameriavať na celkom nové oblasti.

Slovensko vytváralo svoj druhý akčný plán od júna 2013 do decembra 2014. Hoci plánovaný termín prijatia nového akčného plánu bol jún 2013, vláda ho schválila až vo februári 2015.¹ Implementačné obdobie trvalo od 11. februára 2015 do 30. júna 2016, a preto nenasledovalo dvojročný kalendár Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Táto správa pokrýva stav záväzkov počas sedemnásťmesačného implementačného obdobia vrátane jeho konca. Nadväzuje na predchádzajúce vyhodnotenie výsledkov Iniciatívy na Slovensku, „Slovensko: Nezávislá hodnotiaci správa 2012-13“,³ ktorá pokrývala tvorbu a implementáciu prvého akčného plánu v období od 1. júla 2012 do 30. júna 2013. Úrad splnomocnenca zverejnil sebahodnotiacu správu v marci 2016. V čase písania tejto správy niektoré zo záväzkov druhého akčného plánu ešte neboli dokončené. Mnohé z nich však boli presunuté do tretieho akčného plánu⁴, ktorý mal byť čoskoro schválený.

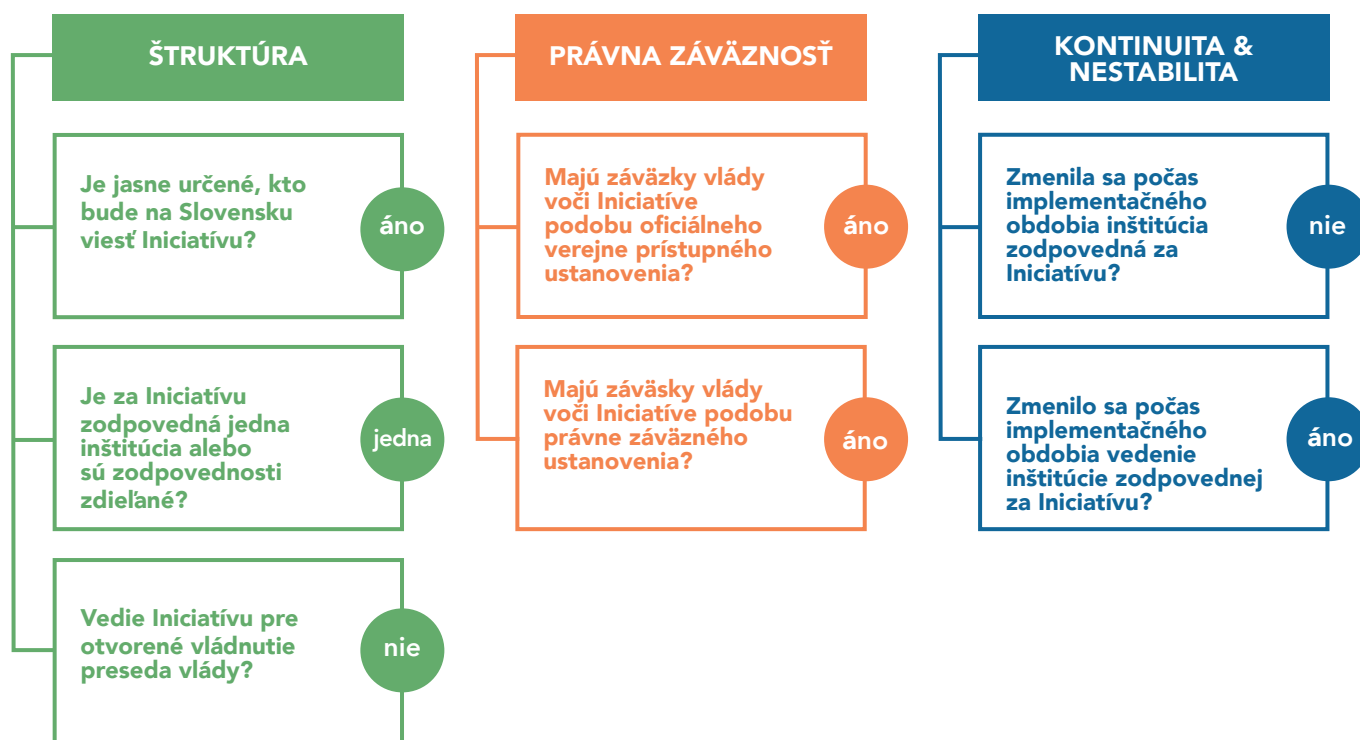
V zmysle požiadaviek Iniciatívy Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (Independent Reporting Mechanism – IRM) začal spolupracovať s Máriou Žuffovou, ktorá zhodnotila tvorbu a plnenie druhého akčného plánu. Cieľom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu je prispieť k dialógu pri príprave a implementácii budúcich záväzkov v každom členskom štáte Iniciatívy. Časť VI. tejto správy sa metodikou a zdrojmi zaoberá detailnejšie.

So zámerom získať rôzne pohľady Mária Žuffová zorganizovala dve konzultatívne stretnutia v Bratislave

podľa vzoru tzv. fokusových skupín. Tieto doplnila aj niekoľkými dotazníkmi a osobnými rozhovormi so zástupcami inštitúcií verejnej správy a MVO. V neposlednom rade tiež posúdila dva kľúčové dokumenty vypracované vládou: Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na rok 2015⁵ a Sebahodnotiacu správu Úradu splnomocnenca z marca 2016.⁶ Nezávislá výskumníčka odkazuje na tieto dokumenty vo viacerých častiach správy.

Zhrnutie týchto konzultatívnych stretnutí a detailnejšie vysvetlenia sú k dispozícii v prílohe tejto správy.

Tabuľka č. 1.1 | Vedenie Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku



1.2 VEDENIE INICIATÍVY PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE NA SLOVENSKU

Táto časť opisuje vedenie Iniciatívy a inštitucionálny kontext na Slovensku. Tabuľka č. 1.1 sumarizuje inštitucionálnu štruktúru, zatiaľ čo nasledujúci text poskytuje ďalšie detaily.

Úrad splnomocnenca bol vedúcim úradom zodpovedným za slovenské pôsobenie v Iniciatíve a plnenie záväzkov od roku 2011. Počas prvého roku členstva v Iniciatíve bol Úrad splnomocnenca pod Úradom vlády⁷. Okrem iného to znamenalo, že predseda vlády navrhoval splnomocnenca a rozpočet

jeho úradu bol súčasťou celkového rozpočtu Úradu vlády. V roku 2012 bol Úrad splnomocnenca spolu s agendou Iniciatívy premiestnený pod Ministerstvo vnútra⁸. Niektorí z oslovených odborníkov a odborníčok vnímali túto zmenu ako zníženie politickej dôležitosti úradu⁹. Hoci jasné pridelenie zodpovednosti jednej inštitúcii zabezpečilo kontinuitu a stabilitu slovenského pôsobenia v Iniciatíve pre otvorené vládnutie, časté personálne zmeny spomalili tvorbu a schválenie druhého akčného plánu, ako aj rozsah jeho dosahu.

Pozícia splnomocnenca (vedúci úradu) nebola obsadená viac ako jeden rok. Predchádzajúci splnomocnenec Filip Vagač rezignoval v októbri 2013. Svoju rezignáciu

odôvodňoval tím, že mu neprechádzala dôležitá navrhovaná agenda. Na jeho pozíciu v novembri 2014 nastúpil Martin Gierl¹⁰. Ročná absencia splnomocnenca sa podpísala pod oneskorenú tvorbu a schválenie druhého akčného plánu. Ten bol nakoniec schválený až rok a pol po pôvodne plánovanom termíne, vo februári 2015¹¹. Oslovení odborníci tiež uviedli, že Úrad splnomocnenca dlhodobo nemá dostatok finančných zdrojov¹².

V každom prípade však má Iniciatíva pre otvorené vládnutie na Slovensku právnu záväznosť a akčné plány sú právne záväzné uznesenia vlády. Práve táto právna záväznosť akčných plánov pomáha zabezpečiť plnenie záväzkov. (Pozri tabuľku č. 1.1 o vedení Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku.)

Tabuľka č. 1.2 | Pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie podľa inštitúcií

AKO INŠTITÚCIE PARTICIPOVALI...?		MINISTERSTVÁ, INÉ ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY	INŠTITÚCIE, KTORÉ SA PODIEĽAJÚ NA TVORBE LEGISLATÍVY	SÚDY, PROKURATÚRA (VRÁTANE KVÁZISÚDNYCH INŠTITÚCIÍ)	INÉ INŠTITÚCIE VRÁTANE NEZÁVISLÝCH ÚSTAVNÝCH ALEBO AUTONÓMNYCH ORGÁNOV	REGIONÁLNE VLÁDY, VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY A SAMOSPRÁVY
Konzultovali záväzky ¹³	Počet	18	0	0	0	0
	Ktoré?	Pozri poznámku pod čiarou ¹⁴				
Navrhovali záväzky ¹⁵	Počet	18	0	0	0	0
	Ktoré?	Pozri poznámku pod čiarou ¹⁶				
Realizovali záväzky ¹⁷	Počet	18	0	0	0	0
	Ktoré?	Pozri poznámku pod čiarou ¹⁸				

1.3 INŠTITUCIONÁLNE PÔSOBNIE V INICIATÍVE PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE

Táto časť popisuje, ktoré inštitúcie verejnej správy sa zapájali do Iniciatívy pre otvorené vládnutie v rôznych fázach implementačného obdobia. Nasledujúci text upresní, ktoré MVO boli najviac zapojené do Iniciatívy.

Na Slovensku je verejná správa výrazne decentralizovaná, a preto sú prostriedky ústredných orgánov štátnej správy zaviazať samosprávy k plneniu záväzkov akčných plánov značne obmedzené. Z tohto dôvodu bolo slovenské pôsobenie v Iniciatíve obmedzené na ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Tabuľka č. 1.2 upresňuje, ktoré inštitúcie

a v ktorej fáze implementačného obdobia akčného plánu boli do Iniciatívy zapojené.

Kedže toto bol už druhý akčný plan, Úrad splnomocnenca mohol stavať na vzťahoch, ktoré si s inštitúciami vybudoval už počas prvého implementačného obdobia. Úrad splnomocnenca požiadal inštitúcie o spätnú väzbu pri navrhovaní jednotlivých záväzkov a ich zástupcov prizval do pracovných skupín. Inštitúcie aj MVO participovali na tvorbe znenia jednotlivých záväzkov. Okrem toho je dôležité poznamenať, že mimo tohto neformálneho konzultačného procesu inštitúcie ako aj verejnosť mali možnosť komentovať návrh akčného plánu aj počas oficiálneho medzirezortného pripomienkového konania.

Počas implementácie akčného plánu nebola vytvorená jednotná platforma, v rámci ktorej by inštitúcie mohli monitorovať a diskutovať o napredovaní jednotlivých záväzkov. Úrad splnomocnenca konzultoval akčný plán s inštitúciami jednotlivo alebo v menších pracovných skupinách, ktoré vytvoril k špecifickým témam. Úrad splnomocnenca tiež vytvoril konto na platforme GitHub, kde bolo možné sledovať, ako jednotlivé záväzky napredujú. Toto konto nebolo aktívne využívané ďalšími inštitúciami¹⁹. Prvý návrh akčného plánu obsahoval záväzok pravidelne (každé tri mesiace) vyhodnocovať plnenie akčného plánu na Rade vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie²⁰. Tento záväzok sa už v schválenej verzii akčného plánu nenachádzal. Upustilo sa od neho počas medzirezortného pripomienkového konania.

¹ Vláda Slovenskej republiky, „Pisomné vyhlásenie o zámere vlády podieľať sa na Iniciatíve pre otvorené vládnutie“ (zo 16. augusta 2011), navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2af9OBd>

² Vláda Slovenskej republiky, „Uznesenie vlády č. 59/2015“ (z 11. februára 2015), navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/1Wst4PU>

³ Matej Kurian, „Slovensko: Hodnotiaca správa 2012–13“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2qDn11w>

⁴ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „Návrh tretieho akčného plánu“, odoslaný na medzirezortné pripomienkové konanie, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2cFBH7I>

⁵ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na rok 2015“, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/1qRFS4b>

⁶ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁷ Úrad vlády SR, „Uznesenie vlády SR č. 134/2011“ (3. marec 2011), navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2kGl6Dh>

⁸ Úrad vlády SR, „Uznesenie vlády SR č. 309/2012“ (27. jún 2012), navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2alvdqQ>

⁹ Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016; a Gabriel Lachmann (Utopia.sk, Slovensko.digital a EEA, s.r.o.), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹⁰ The Slovak Spectator, „Government appoints new proxy for civic society“ (6. november 2014), navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/1qS2yBs>

¹¹ Úrad splnomocnenca, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na rok 2015“, navštívené 14. mája 2017, <http://bit.ly/1qRFS4b>

¹² Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016; a Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹³ Tieto inštitúcie boli prizvané k tvorbe akčného plánu, čo však neznamená, že sú automaticky zodpovedné za implementáciu záväzkov v akčnom pláne.

¹⁴ Úrad geodézie, kartografie a katastra SR; Úrad vlády SR; Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR; Ministerstvo kultúry SR; Ministerstvo obrany SR; Ministerstvo hospodárstva SR; Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR; Ministerstvo životného prostredia SR; Ministerstvo financií SR; Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR; Ministerstvo zdravotníctva SR; Ministerstvo spravodlivosti SR; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Ministerstvo dopravy a výstavby SR; Ministerstvo vnútra SR; Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti; Štatistický úrad SR a Úrad pre verejné obstarávanie.

¹⁵ Tieto inštitúcie navrhli záväzky do akčného plánu

¹⁶ Tamtiež.

¹⁷ Tieto inštitúcie sú zodpovedné za implementáciu záväzkov v akčnom pláne bez ohľadu na to, či ich navrhli alebo nie.

¹⁸ Tamtiež.

¹⁹ Úrad splnomocnenca, <http://bit.ly/2awih0Y>

²⁰ Návrh druhého akčného plánu odovzdaného na medzirezortné pripomienkové konanie, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2auoH5h>

II | PROCES TVORBY A IMPLEMENTÁCIE AKČNÉHO PLÁNU

Konzultácie k tvorbe akčného plánu boli otvorené a transparentné. Vládi sa podarilo do tvorby druhého akčného plánu zapojiť niekoľko MVO, ktoré o konzultáciách informovala v dostatočnom predstihu. Do konzultácií sa však nepodarilo zapojiť doposiaľ nezapojených. K tvorbe a implementácii akčného plánu sa tak pomerne sporadicky stretával úzky okruh odborníkov a odborníček.

Členské krajiny Iniciatívy nasledujú jednotné požiadavky na kvalitu konzultácií počas tvorby, implementácie a hodnotenia ich akčných plánov. Tabuľka č. 2.1 sumarizuje výsledky Slovenska počas implementačného obdobia akčného plánu na rok 2015.

Tabuľka č. 2.1 | Proces Iniciatívy

NASLEDOVALI TIETO KROKY 6 z 7					
PRED	1 HARMONOGRAM & DOSTUPNOSŤ		2 PREDBEŽNÉ OZNÁMENIE		3 ZVYŠOVANIE POVEDOMIA
	Harmonogram a spôsob konzultácií bol dopredu dostupný online		Predbežné oznámenie o konzultáciách		Vláda uskutočnila aktivity na zvyšovanie povedomia
	4 RÔZNE KANÁLY			5 DOKUMENTÁCIA & SPÄTNÁ VÄZBA	
	Konzultácie online Osobné konzultácie			Zhrnutie spätnej väzby bolo k dispozícii	
POČAS	6 PRAVIDELNÉ FÓRUM PRE RÔZNE ZAJAINTERESOVANÉ STRANY				
	Pravidelné fórum sa uskutočňovalo?		Stretávalo sa pravidelne?		
PO	7 SEBAHODNOTIACA SPRÁVA VLÁDY				
	Sebahodnotiaca správa je zverejnená		Dvojtyždňové verejné pripomienkovanie bolo k dispozícii		
	Správa je dostupná v anglickom a administratívnom jazyku		Správa reaguje na kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu		

Tabulka č. 2.2 | Miera zapojenia verejnosti



2.1 TVORBA AKČNÉHO PLÁNU

Vláda vytvorila svoj druhý akčný plán v období od júna 2013 do decembra 2014. Hoci bol tento proces poznačený viac než ročnou absenciou splnomocnenca, bol veľmi otvorený a ponúkol rôzne možnosti zapojiť sa do tvorby akčného plánu a ovplyvniť jeho finálnu podobu nad rámec požiadaviek stanovených v slovenskej legislatíve.

V auguste 2013 bola Poradná rada Iniciatívy, ktorá dohliadala na implementáciu predošlého akčného plánu, doplnená pracovnými skupinami. Členmi Poradnej rady boli najmä zástupcovia MVO a vysokopostavení štátni úradníci¹. Rovnako aj členov pracovných skupín predstavovali najmä zástupcovia MVO a štátni úradníci, ktorí boli všetci prizvaní participovať. Úlohou novovytvorených pracovných skupín bolo poskytovať odbornú spätnú väzbu k návrhom akčných plánov a podieľať sa na zvyšovaní povedomia o aktivitách spojených so slovenským pôsobením v Iniciatíve. Spolu

boli tri pracovné skupiny zamerané na (1) otvorené dáta², (2) participatívnu tvorbu verejných politik³ a (3) súdnicvo⁴, ktoré sa sporadicky stretávali v hlavnom meste Bratislave. V regiónoch neboli vytvorené žiadne pracovné skupiny. Niektorí respondenti však zdôraznili, že bolo pomerne náročné naplniť aj pracovné skupiny v Bratislave, keďže zástupcovia MVO nemali na tieto aktivity čas a personálne kapacity.

Úrad splnomocnenca pravidelne zverejšoval informácie o tvorbe druhého akčného plánu na svojej oficiálnej webovej stránke⁵. Zverejšoval harmonogram procesu, ako aj pozvánky na regionálne stretnutia naplánované v Bratislave, Košiciach a Banskej Bystrici, ktoré boli súčasťou širšieho konzultačného procesu. Všetky tieto dôležité informácie boli zverejšnené v dostatočnom dvojtýždňovom predstihu⁶. Nakoniec sa stretnutia uskutočnili len v Bratislave a Banskej Bystrici. Stretnutie v Košiciach bolo zrušené pre nedostatok záujmu. Hoci podmienkou účasti bola predchádzajúca registrácia,

zaregistrovať a zúčastniť sa stretnutí mohol každý, kto mal záujem. Oboch stretnutí sa zúčastnilo približne 20 záujemcov a záujemkyň. Správy a zápisnice zo stretnutí naznačujú, že ich spätná väzba bola zahrnutá v konečnej verzii akčného plánu⁷. Úrad splnomocnenca zorganizoval okrem osobných stretnutí aj online konzultácie na svojej oficiálnej webovej stránke, ktoré trvali od 17. októbra do 1. novembra 2013⁸. Svoje pripomienky predložil len jeden občan.

Náhla rezignácia splnomocnenca Vagača pozastavila ďalšiu prácu na druhom akčnom pláne. Návrh bol poslaný na medzirezortné pripomienkové konanie 9. septembra 2014, takmer rok po plánovanom termíne. Hoci medzirezortné pripomienkové konanie trvalo viac ako dva týždne, verejnosť sa o ňom dozvedela z webovej stránky splnomocnenca osem dní po jeho začiatku. MVO a verejnosť predložili len niekoľko pripomienok. Väčšina pochádzala od inštitúcií verejnej správy, ktoré poslali vyše 60 technických pripomienok a viac než 30 zásadných pripomienok, ktoré boli zobrazené na vedomie a prerokované v tzv. rozporovom konaní predtým, ako bol akčný plán odoslaný na finálne schválenie vládou⁹. Cieľom rozporových konaní je, aby ministerstvá, ktoré predložili návrhy, a predkladatelia zásadných pripomienok našli kompromis. V prípade, že sa navrhovateľ s predkladateľmi pripomienok v rozporovom konaní nezhodnú, musí o pripomienkach rokovať a rozhodnúť vláda. V dôsledku rozporového konania muselo byť niekoľko záväzkov preformulovaných, od niektorých sa celkom upustilo.

Celkovo bol akčný plán tvorený v súlade so záväzkami predchádzajúceho akčného plánu, ktorého cieľom bolo, okrem iného, zvýšiť účasť verejnosti na politických procesoch. Oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli, že každý, kto mal záujem, mohol participovať¹⁰. Zároveň sa však tiež zhodli, že Iniciatíva je neznáma mimo úzkeho okruhu MVO, ktoré pracujú na protikorupčných témach. Toto by sa mohlo zmeniť, keby Iniciatíva mala väčšiu politickú podporu. Podľa ich názoru ju počas tvorby a implementácie druhého akčného plánu nemala¹¹. Nedostatok politickej podpory pre slovenské pôsobenie v Iniciatíve bolo zrejmé aj z financovania Úradu splnomocnenca. Úrad splnomocnenca uviedol, že nedostal žiadne dodatočné zdroje na participáciu v Iniciatíve pre otvorené vládnutie. Zástupcovia úradu uviedli, že ich rozpočet je malý a nešpecifikuje, na ktoré aktivity má byť

použitý¹². Je dôležité poznamenať, že účasť v Iniciatíve predstavuje len malú časť pomerne rozsiahlej agendy Úradu splnomocnenca. Úrad má sedem zamestnancov na trvalý pracovný pomer (vrátane splnomocnenca) a okrem tvorby a implementácie akčných plánov koordinuje spoluprácu medzi vládou a MVO. Predkladá a monitoruje tiež legislatívu týkajúcu sa fungovania MVO a občianskej participácie.

2.2 PREBIEHAJÚCE FÓRUM PRE RÔZNE ZAJAHOVANÉ STRANY

Súčasťou participácie v Iniciatíve je aj záväzok členských vlád identifikovať fórum, ktoré by umožnilo pravidelné konzultácie rôznych zainteresovaných strán k napredovaniu jednotlivých záväzkov. Toto fórum môže už existovať alebo môže byť vytvorené výlučne za týmto účelom. Táto časť správy sumarizuje informácie o tomto fóre.

Podobne ako pri tvorbe akčného plánu Úrad splnomocnenca využil rôzne kanály na konzultovanie a sledovanie jeho implementácie. Kvalita a rozsah konzultácií pre jednotlivé záväzky počas implementácie akčného plánu však kolísala. Najaktívnejšia a najrozmanitejšia pracovná skupina bola k záväzkom týkajúcim sa otvorených dát.

K trom pracovným skupinám (otvorené dáta, participatívna tvorba verejných politík a súdnictvo) neskôr pribudli ďalšie dve. Jedna sa zameriavala na monitorovanie portálu s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém. Úlohou ďalšej bolo sledovať napredovanie záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania. Pracovné skupiny pozostávali zo zástupcov MVO a štátnych úradníkov. Niekoľko málo členov reprezentovalo aj akademickú obec a súkromný sektor. Členovia pracovných skupín mali poradnú úlohu a určil ich Úrad splnomocnenca. Väčšina pracovných skupín fungovala na báze osobných stretnutí, niektoré umožňovali aj poskytovanie online spätnej väzby. Tie prvé sa stretávali však len sporadicky a ich členovia sa počas implementačného obdobia sčasti obmenili. Tieto okolnosti neumožňovali pracovným skupinám priebežne a komplexne monitorovať a usmerňovať vývoj jednotlivých záväzkov. Napríklad pracovná skupina, ktorá monitorovala portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov, sa stretla len raz po

Tabulka č. 2.3 | Klúčové odporúčania z predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

ODPORÚČANIE Č. 1	ODPORÚČANIE Č. 2	ODPORÚČANIE Č. 3	ODPORÚČANIE Č. 4	ODPORÚČANIE Č. 5
Zachovať súčasný štandard a sledovať uplatňovanie kľúčových nástrojov transparentnosti, obzvlášť infozákona.	Zabezpečiť efektívnu implementáciu akčného plánu. Úrad splnomocnenca by mal dostať väčšiu politickú podporu a viac zdrojov.	Rozvíjať súčasné aktivity a pokračovať v implementácii - najmä v oblasti otvorených dát.	Uspokojivo zdôvodniť cenu a očakávanú hodnotu projektu eDemokracia a otvorená vláda.	Rozšíriť konzultácie na doteraz nezapojené skupiny.
Adresované?	Adresované?	Adresované?	Adresované?	Adresované?
☒	☒	☒	☒	☒
Zahnuté v ďalšom akčnom pláne?	Zahnuté v ďalšom akčnom pláne?	Zahnuté v ďalšom akčnom pláne?	Zahnuté v ďalšom akčnom pláne?	Zahnuté v ďalšom akčnom pláne?
☒	☒	☒	☒	☒

sprevádzkovaní portálu. Popredný aktivista z Aliancie Fair-Play poznamenal, že jedno stretnutie pracovnej skupiny je nepostačujúce, najmä keď sa uskutočnilo na konci, keď už bol portál hotový a sprevádzkovaný. Dodal, že počas stretnutia dodávateľ jasne nedeklaroval úmysel portál vylepšiť a odstrániť nedostatky, na ktoré ho pracovná skupina upozornila¹³. Zatiaľ čo Úrad splnomocnenca pravidelne zverejňoval nové informácie o vývoji záväzkov Iniciatívy na svojej webovej stránke a v sociálnych médiách, zápisnice zo stretnutí pracovných skupín nezverejňoval.

Na základe názorov oslovených odborníkov a odborníčok¹⁴ nezávislá výskumníčka dospela k záveru, že konzultácie počas implementačného obdobia boli otvorené a zahrnuli rôzne zainteresované strany. Záujem zo strany MVO bol malý, a to najmä kvôli nedostatočným ľudským a finančným zdrojom na takúto participáciu a slabom povedomí o Iniciatíve.

2.3 SEBAHODNOTIACA SPRÁVA VLÁDY

Ustanovenia Iniciatívy pre otvorené vládnutie požadujú, aby členské štáty zverejnili tri mesiace po konci prvého roku implementácie sebahodnotiacu správu. Sebahodnotiaca správa musí byť dostupná na verejné pripomienkovanie po dobu dvoch týždňov. Táto časť hodnotí, či Slovensko ako členská krajina Iniciatívy dodržala tieto požiadavky. Hodnotí tiež kvalitu sebahodnotiacej správy.

Úrad splnomocnenca schválil sebahodnotiacu správu načas, 17. marca 2016 na zasadnutí Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie. Schváleniu predchádzali veľmi otvorené a pluralistické konzultácie.

Zástupcovia MVO a inštitúcií verejnej správy boli prizvaní

podieľať sa na tvorbe návrhu sebahodnotiacej správy, zhrnúť aktivity v pracovných skupinách a prezentovať, aké výsledky dosiahli v plnení jednotlivých záväzkov. Návrh bol 16. februára 2016 zverejnený na pripomienkovanie na webovej stránke a v sociálnych sieťach Úradu splnomocnenca¹⁵. Verejné konzultácie boli otvorené pre každého po dobu nasledujúcich 15 dní (pozri tabuľku č. 2.1 Proces Iniciatívy). Úrad splnomocnenca uviedol, že verejnosť nepredložila žiadne pripomienky.

Okrem niekoľkých výnimiek sebahodnotiaca správa poskytla vyvážený, presný a veľmi detailný obraz o priebehu implementácie záväzkov a celkových výsledkoch akčného plánu. Správa tiež obsahovala návrhy, aké ďalšie kroky by mali byť podniknuté vo vzťahu k jednotlivým záväzkom.

Na druhej strane, sebahodnotiaca správa bola schematická a nevysvetlila, akú pridanú hodnotu majú dokončené záväzky v širšom politickom kontexte. Rovnako tiež nevyhodnotila, alebo sa len veľmi zľahla dotkla priebehu konzultácií počas tvorby a implementácie akčného plánu.

V neposlednom rade rýchly sled zhodnotenia druhého akčného plánu a tvorby tretieho nenechal Úradu splnomocnenca dostatok priestoru na to, aby zahrnul v novom akčnom pláne poznatky z predošlej implementácie. Na ilustráciu uvádzam, sebahodnotiaca správa bola schválená 17. marca 2016 a konečná verzia nového akčného plánu bola zverejnená len

o mesiac neskôr, 29. apríla 2016. Ako je vysvetlené ďalej, Úrad splnomocnenca mal v dôsledku posunutého harmonogramu veľmi málo času zapracovať do akčných plánov spätnú väzbu Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

2.4 NADVIAZANIE NA ODPORÚČANIA Z PREDCHÁDZAJÚCEJ SPRÁVY NEZÁVISLÉHO HODNOTIACEHO MECHANIZMU

Z týchto piatich odporúčaní Úrad splnomocnenca reagoval len na dve a zakomponoval ich do svojej sebahodnotiacej správy a ďalšieho akčného plánu. Prvý návrh akčného plánu bol hotový pred zverejnením tejto špeciálnej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, v dôsledku čoho nebolo možné, aby akčný plán reagoval na jej odporúčania.

¹ Oficiálna webová stránka pre slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie – Otvorenavlada.gov.sk. Mená členov Poradnej rady Iniciatívy, ktorí radili pri tvorbe a implementácii prvého akčného plánu, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2a5uy18>. Členovia rady, ktorí radili pri tvorbe a implementácii druhého akčného plánu, boli Filip Vagač, Rút Erdélyiová, Juraj Kormúth, Juraj Palúš, Martin Bútora, Zuzana Wienk, Karolína Miková a Ľubor Illek. Zoznam nie je dostupný online, ale bol nezávislej výskumníčke dodaný na požiadanie.

² Členmi pracovnej skupiny zaoberajúcej sa otvorenými dátami boli Ľubor Illek, Martin Kuštek, Gabriel Lachmann a Eva Vozárová. Zoznam nie je dostupný online, ale bol nezávislej výskumníčke dodaný na požiadanie. Zloženie skupiny sa mierne zmenilo počas implementačného obdobia.

³ Členmi pracovnej skupiny zaoberajúcej sa participatívnou tvorbou verejných politík boli Gabriel Bianchi, Karolína Miková, Vladimír Pirošík, Bohdan Smieška a Katarína Staroňová. Zoznam nie je dostupný online, ale bol nezávislej výskumníčke dodaný na požiadanie. Zloženie skupiny sa mierne zmenilo počas implementačného obdobia.

⁴ Členmi pracovnej skupiny zaoberajúcej sa súdnictvom boli Zuzana Čaputová, Dušan Čimo, Rudolf Čirč, Peter Kresák, Samuel Spáč, Robo Urban, Zuzana Wienk a Pavol Žilincík. Zoznam nie je dostupný online, ale bol nezávislej výskumníčke dodaný na požiadanie. Zloženie skupiny sa mierne zmenilo počas implementačného obdobia.

⁵ Otvorenavlada.gov.sk a Tretisektor.gov.sk

⁶ Oficiálna webová stránka pre slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie – Otvorenavlada.gov.sk, Pozvánka na regionálne stretnutia k tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2014 – 2015, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/1WSHe18>

⁷ Úrad splnomocnenca, zápisnice, nezverejnené. Zápisnice nie sú dostupné online, ale boli nezávislej výskumníčke poskytnuté na požiadanie.

⁸ Úrad splnomocnenca, online konzultácie, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/1UI05tu>

⁹ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Oficiálne medzirezortné pripomienkové konanie, <http://bit.ly/1UI0Jra>

¹⁰ Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016; Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016; a Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹¹ Tamtiež.

¹² Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹³ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor z 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹⁴ Úrad geodézie, kartografie a katastra SR; Úrad vlády SR; Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR; Ministerstvo kultúry SR; Ministerstvo obrany SR; Ministerstvo hospodárstva SR; Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR; Ministerstvo životného prostredia SR; Ministerstvo financií SR; Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR; Ministerstvo zdravotníctva SR; Ministerstvo spravodlivosti SR; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Ministerstvo dopravy a výstavby SR; Ministerstvo vnútra SR; Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti; Štatistický úrad SR a Úrad pre verejné obstarávanie.

¹⁵ Úrad splnomocnenca, „Verejná diskusia – Hodnotiaca správa k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aHH-9qT>

III | ZÁVÄZKY

ČO ROBÍ ZÁVÄZOK DOBRÝM ZÁVÄZKOM?

Všetky vlády štátov zapojených do Iniciatívy pre otvorené vládnutie vytvárajú dvojročné akčné plány, v ktorých sú zadefinované konkrétne záväzky. V úvode akčných plánov vlády uvádzajú ich už existujúce opatrenia, špecifické stratégie a programy v oblasti otvoreného vládnutia.

Záväzky Iniciatívy pre otvorené vládnutie by mali odzrkadľovať špecifické okolnosti a výzvy jednotlivých štátov. Okrem toho by mali byť relevantné pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie tak, ako sú uvedené v stanovách Iniciatívy pre otvorené vládnutie a Deklarácii pre otvorené vládnutie, ktoré podpísali všetky členské štáty.

Vzhľadom na to, že splnenie záväzkov Iniciatívy otvoreného vládnutia predstavuje neraz aj niekoľkoročný proces, vlády by si mali stanoviť pre jednotlivé záväzky časové harmonogramy a orientačné míľniky. Malo by byť tiež jasné, ktoré záväzky majú byť splnené už v prvom roku implementácie. Táto správa podrobne opisuje každý zo záväzkov akčného plánu a analyzuje ich implementáciu.

Zatiaľ čo mnohé z kritérií na hodnotenie záväzkov sú zrejmé a zrozumiteľné, niektoré si zaslužia detailnejšie vysvetlenie.

- **Konkrétnosť:** Nezávislá výskumníčka najskôr posúdi mieru konkrétnosti a merateľnosti znenia jednotlivých záväzkov. Možnosti sú:
 - o vysoká konkrétnosť (znenie záväzku jasne hovorí, čo sú požadované výstupy, ktoré sú zároveň merateľné a je možné ich overiť),
 - o stredná konkrétnosť (záväzok popisuje aktivitu, ktorá je objektívne overiteľná, no míľniky či výstupy, ktoré obsahuje, nie sú merateľné alebo nie sú relevantné pre dosiahnutie záväzku),
 - o nízka konkrétnosť (záväzok popisuje aktivitu, ktorá je merateľná, ale vyžaduje od čitateľa schopnosť interpretovať, čo je jej cieľom a aké budú jej výstupy),
 - o žiadna konkrétnosť (záväzok neobsahuje žiadnu merateľnú aktivitu, ani výstupy či míľniky).
- **Relevantnosť:** Nezávislá výskumníčka zhodnotí vzťah záväzku ku kľúčovým hodnotám Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Relevantnosť zhodnotí na základe znenia záväzku tak, ako je sformulovaný v akčnom pláne a na základe týchto otázok:
 - o Prístup k informáciám: Sprístupní vláda verejnosti viac informácií, alebo zlepši kvalitu zverejňovaných informácií?
 - o Účasť verejnosti: Vytvorí vláda nové, alebo zlepši existujúce príležitosti, aby sa verejnosť mohla oboznámiť s tvorbou verejných politik alebo sa nich podieľať?
 - o Politická zodpovednosť: Vytvorí vláda nové, alebo zlepši existujúce príležitosti, aby mohla verejnosť požadovať od vlády, nech nesie zodpovednosť za svoje výsledky?
 - o Nové technológie a inovácie pre otvorenú politiku: Budú nové technológie a inovácie použité v súlade s jednou z troch uvedených hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie tak, aby zvýšili transparentnosť alebo politickú zodpovednosť?¹
- **Možný dosah:** Úlohou nezávislej výskumníčky je tiež zhodnotiť možný dosah záväzkov za predpokladu, že by tieto boli splnené. Výskumníčka má zo znenia záväzkov:
 - o identifikovať spoločenský, ekonomický, politický či environmentálny problém;
 - o určiť status quo pred realizáciou akčného plánu a
 - o zhodnotiť, do akej miery by záväzok vyriešil

tento problém, keby bol splnený.

- Závazky s hviezdíčkou (tzv. starred commitments) sú považované za príkladné záväzky Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Závazky musia splniť uvedené kritériá na to, aby mohli byť považované za záväzky s hviezdíčkou:
 - o Musia byť dostatočne konkrétne na to, aby si čitateľ dokázal vytvoriť úsudok o možnom dosahu záväzkov. Závazky s hviezdíčkou majú „strednú“ alebo „vysokú“ konkrétnosť.
 - o Zo znenia záväzku by malo byť jasné, či je záväzok relevantný pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Záväzok by mal byť relevantný pre aspoň jednu z hodnôt Iniciatívy, a to konkrétne pre prístup k informáciám, účasť verejnosti a politickú zodpovednosť.
 - o Splnený záväzok by mal mať „zásadný“ možný dosah².
 - o V neposlednom rade realizácia záväzku by mala napredovať, záväzok by mal byť na konci implementačného obdobia dokončený z výraznej časti alebo celkom dokončený.

Na základe týchto kritérií hodnotený akčný plán obsahoval tri záväzky s hviezdíčkou (tzv. starred commitments), a to konkrétne:

- Záväzok č. 5: vytvoriť stratégiu prístupnosti a používania otvorených dát verejnej správy
- Záväzok č. 24: Vytvoriť vybrané verejné politiky participatívne
- Záväzok č. 25: Vytvoriť kritériá na hodnotenie participatívnych procesov

O ČASTI „PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?“

Závazky Iniciatívy sú často sformulované pomerne vágne, alebo sa jednoznačne netýkajú otvoreného vládnutia, ale napriek tomu stoja za významnými politickými reformami. Inokedy zase dokončené záväzky, ktoré sa javili ako relevantné a ambiciózne, zlyhajú a nakoniec neprispievajú k žiadnej zmene. V snahe zachytiť tieto nuansy, ale najmä skutočné zmeny v každodennej praxi vlád a inštitúcií, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus zaviedol do záverečných hodnotiacich správ nový

indikátor, Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?‘.

Tento indikátor sa v hodnotení pokúša ísť nad rámec merania výstupov a výsledkov a skúma, či sa v dôsledku implementácie záväzkov zmenila zaužívaná prax vlád a inštitúcií. Tento indikátor môže byť v kontraste so záväzkami s hviezdíčkou (tzv. starred commitments), ktoré popisujú možný dosah a vplyv.

Nezávislí výskumníci a výskumníčky hodnotia časť „Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?“ vo vzťahu ku každej z hodnôt relevantných pre Iniciatívu pre otvorené vládnutie. V tejto časti si kladú otázku, či záväzok zmenil zaužívanú prax vlád a inštitúcií. Škála hodnotenia je:

- Záväzok prispel k otvorenému vládnutiu negatívne: realizácia záväzku zhoršila otvorenosť vlády;
- Záväzok neprispel vôbec: realizácia záväzku nezmenila status quo a vláda naďalej pokračuje v zaužívanej praxi;
- Záväzok prispel okrajovo: realizácia záväzku priniesla len menšie zmeny, ktoré prispeli k otvorenosti;
- Záväzok prispel zásadne: záväzok je významným krokom k väčšej otvorenosti v relevantnej politickej oblasti, ale rozsah jeho vplyvu zostáva obmedzený;
- Záväzok prispel mimoriadne: reforma, ktorá zmenila zaužívanú prax v relevantnej politickej oblasti a prispela k väčšej otvorenosti vlády.

Aby boli výskumníci schopní zodpovedať túto otázku, musia v prvom rade stanoviť, aký bol status quo na začiatku implementácie akčného plánu. Potom zhodnotia, či implementácia záväzkov a ich výstupy zmenili otvorenosť vlád a inštitúcií.

Čitatelia a čitateľky tejto správy by mali brať do úvahy jej obmedzenia. Správa bola pripravená len niekoľko mesiacov po skončení implementačného obdobia. A teda aj indikátor „Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?“ sa zameriava na výstupy, ktoré prispeli k otvorenému vládnutiu na konci dvojročného implementačného obdobia. Správa ani tento indikátor neposudzujú dosah a vplyv záväzkov mimo časového rámca správy pre jeho metodologickú komplexnosť.

V neposlednom rade grafy v tejto časti prezentujú len časť informácií a dát, ktoré Nezávislý hodnotiaci mechanizmus zbiera počas hodnotenia. Celý dataset pre Slovensko, ako aj pre ďalšie členské štáty Iniciatívy pre otvorené vládnutie, sú k dispozícii v tvz. aplikácii

OGP Explorer.³

CELKOVÝ PREHĽAD ZÁVÄZKOV

Druhý akčný plán prešiel viacerými verziami. Prvý návrh bol dostupný na komentovanie na oficiálnej webovej stránke Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku už v roku 2013⁴. Táto verzia akčného plánu obsahovala 27 záväzkov a zameriavala sa tri kľúčové úlohy: otvorené dáta, participatívnu tvorbu verejných politík a otvorenú verejnú správu. Návrh, ktorý bol k dispozícii počas medzirezortného verejného pripomienkovania o rok neskôr, sa výrazne líšil⁵. Napríklad obsahoval celú novú časť o otvorených vzdelávacích a výskumných zdrojoch s 13 novými záväzkami. Niektoré záväzky boli tiež preformulované a od iných sa celkom upustilo. Napríklad záväzky ako efektívne transponovanie smernice č. 2013/37/EÚ o opakovanom používaní informácií verejnej správy a hodnotenie implementácie zákona o ochrane oznamovateľov korupcie sa do tohto návrhu nedostali. Ďalšie dva záväzky boli tiež z akčného plánu schváleného 11. februára 2015 vynechané, a to konkrétne vypracovanie štandardov majetkových priznaní štátnych úradníkov a priebežné hodnotenie napredovania záväzkov každé tri mesiace. Konečná verzia akčného plánu sa zameriavala na štyri kľúčové témy: otvorené dáta, otvorené vzdelávanie a výskum, participatívna tvorba verejných politík a otvorené súdnictvo.

TÉMY ZÁVÄZKOV

Druhý akčný plán obsahoval 34 záväzkov. Keďže mnohé z nich si boli tematicky blízke, nezávislá výskumníčka ich spolu s tímom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu usporiadala do 13 skupín, aby boli pre publikum zrozumiteľnejšie.

Témy sú:

- Zmapovať a zverejniť datasety
- Portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém
- Zmapovať otvorené vzdelávacie a výskumné zdroje a repozitáre
- Nový proces obstarávania vzdelávacích zdrojov
- Prekážky otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu
- Zvyšovať povedomie o otvorenom vzdelávaní a vede
- Participatívna tvorba verejných politík
- Zmapovať legislatívu vo vzťahu k participatívnej tvorbe verejných politík
- Kampaň k elektronickým hromadným žiadostiam
- Zverejniť hodnotenia sudcov
- Zlepšiť zverejňovanie súdnych rozhodnutí
- Zverejniť mená prokurátorov
- Vyhodnotiť Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015 a vytvoriť Akčný plán na ďalšie obdobie

¹ Manuál o procesoch a ustanovenia Iniciatívy pre otvorené vládnutie, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2aexwR1>

² Medzinárodný panel expertov a expertiek zmenil tento indikátor v roku 2015. Pre viac informácií navštívte: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

³ Medzinárodný panel expertov a expertiek zmenil tento indikátor v roku 2015. Pre viac informácií navštívte: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

⁴ Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, Tvorba druhého akčného plánu, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/1UI05tu>

⁵ Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Akčný plán SR Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2auoH5h>

ZÁVÄZOK Č. 1, 2, 3, 4 A ★5: ZMAPOVAŤ A ZVEREJNIŤ DATASETY

Znenie záväzku:

Záväzok č. 1

Vypracovať aktualizovaný zoznam všetkých datasetov orgánov uvedených ako zodpovedných vrátane rozpočtových a príspevkových organizácií v ich pôsobnosti s plánom ich postupného zverejňovania na portáli otvorených dát.

Záväzok č. 2

Na základe plánu zverejňovania zverejňovať datasety na portáli otvorených dát.

Záväzok č. 4

Na základe vyhodnotenia dopytu verejnosti po najžiadanejších datasetoch prednostne zverejniť príslušné datasety na portáli otvorených dát.

Zodpovedné inštitúcie: ministri, predsedníčka Úradu geodézie, kartografie a katastra SR, predsedníčka Štatistického úradu SR, predsedníčka Úradu pre verejné obstarávanie.

Záväzok č. 3

Vykonať prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších datasetoch a o výsledkoch prieskumu informovať ministrov a vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Zodpovedné inštitúcie: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Záväzok č. 5

Vypracovať stratégiu sprístupnenia a používania otvorených dát verejnej správy a predložiť ju na rokovanie vlády.

Zodpovedné inštitúcie: predseda vlády

Spolupracujúce inštitúcie: Úlohy súvisiace so sprístupnením a využívaním otvorených dát majú prierezový, nadrezortný charakter. To isté platí aj pre zodpovednosť za ich plnenie. Preto boli ako spolupracujúce inštitúcie určené aj Ministerstvo financií SR, ktoré zodpovedá za tvorbu štandardov pre otvorené údaje a celkovú koncepciu informatizácie spoločnosti a Ministerstvo spravodlivosti SR, ktoré je gestorom platnej legislatívy súvisiacej so sprístupňovaním údajov.

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. december 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLIMENTAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účast verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
1. Zmapovať datasety			X		X					X				X					X		
2. Zverejniť datasety na data.gov.sk			X		X			X			X			X					X		
3. Identifikovať prioritné datasety				X		X					X					X			X		
4. Zverejniť prioritné datasety na data.gov.sk				X	X			X				X		X					X		
★5. Vytvoriť stratégiu zverejňovania otvorených dát verejnej správy				X	X			X				X			X			X			

★ Redakčná poznámka: Znenie tohto záväzku je relevantné pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie a potenciálne má zásadný vplyv. Záväzok je výrazne alebo úplne dokončený, a preto sa kvalifikuje ako tzv. záväzok s hviezdikou (starred commitment).

KONTEXT A CIELE

Cieľom tejto skupiny záväzkov je poskytnúť viac informácií, ktoré má verejná správa k dispozícii, vo formáte otvorených dát. V roku 2015 sa Slovensko umiestnilo na 50. mieste zo 122 krajín v globálnom indexe otvorených dát¹ a na 36. mieste z 92 krajín v barometri otvorených dát².

Tému otvorených dát³ je potrebné hodnotiť v kontexte

širšej témy štátnych IT projektov a politickom kontexte. Protikorupčné MVO a médiá dlhodobo kritizovali štátne IT projekty za netransparentné súťaže a neefektívnu koordináciu⁴. V novembri 2015 slovenský prezident Andrej Kiska vyjadril vážne obavy, že verejnosť nedostáva hodnotu, ktorá by bola primeraná cene štátnych IT projektov⁵. V novembri 2015 tiež vznikla iniciatíva Slovensko.digital⁶ s cieľom vnieť do štátneho IT viac otvorenosti a transparentnosti a ponúknuť lepšie

riešenia. Jeden z oslovených odborníkov tiež uviedol, že Slovensko.digital posúva výrazne dopredu aj tému otvorených dát⁷.

V marci 2012 Slovensko sprevádzkovalo svoj centrálny portál otvorených dát data.gov.sk. Portál vznikol ako súčasť väčšieho IT projektu eDemokracia a otvorená vláda, ktorý bol v predchádzajúcej hodnotiacej správe kritizovaný za výraznú predraženosť⁸. Hoci zástupcovia MVO vnímali sprevádzkovanie portálu data.gov.sk ako jeden z najväčších úspechov predošlého akčného plánu, uviedli, že zverejnené datasety sú málo relevantné a nezaujímavé. Prekážalo im, že na portáli sa ešte vždy nenachádzajú mnohé z prioritných datasetov ako otvorené dáta, napríklad katastrálne dáta⁹. Nadôvažok, zverejňovanie dát verejnej správy vo formáte otvorených dát bolo tiež negatívne ovplyvnené roztrieštením kompetencií medzi tri inštitúcie verejnej správy. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby prevádzkuje portál data.gov.sk a poskytuje technickú podporu, Ministerstvo financií SR bolo v minulosti zodpovedné za štátne IT projekty a Úrad splnomocnenca koordinuje záväzky týkajúce sa otvorených dát. Ani jedna z týchto inštitúcií však nemá dostatočne silné kompetencie prinútiť iné inštitúcie verejnej správy, aby zverejňovali datasety ako otvorené dáta.

Záväzky týkajúce sa otvorených dát preto reagovali na nedostatok užitočných datasetov a boli veľmi relevantné pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Záväzky č. 1, 2, 3 a 4 znova zopakovali zámer vlády poskytovať dáta proaktívne všade tam, kde je to možné. Záväzok č. 5 – vytvoriť strešnú stratégiu sprístupňovania a používania otvorených dát verejnej správy, ktorý sa kvalifikuje ako tzv. záväzok s hviezdíčkou (starred commitment) – je dôležitý krok, ktorý by mohol pomôcť zabezpečiť silné líderstvo v oblasti otvorených dát. Ak bude tento záväzok dobre implementovaný, mohol by mať zásadný dosah a zlepšiť medzirezortnú spoluprácu pri zverejňovaní otvorených dát. Navyše záväzok č. 4 – zverejňovanie prioritných datasetov na portáli data.gov.sk – by mohol zabezpečiť zverejňovanie informácií, po ktorých je dopyt a sú pre verejnosť relevantné.

MIERA DOKONČENIA

Okrem prijatia Stratégie sprístupňovania a používania otvorených dát verejnej správy a identifikovania najžiadanejších datasetov ostatné tri záväzky týkajúce

sa mapovania a zverejňovania otvorených dát boli dokončené len sčasti.

Portál data.gov.sk sa stal súčasťou centrálného e-government portálu Slovensko.sk, a prešiel niekoľkými vylepšeniami. Nové funkcionality pribudli pre používateľov tak spomedzi občanov, ako aj inštitúcií verejnej správy¹⁰.

Záväzok č. 1: Sčasti dokončené

Záväzok č. 1 – vypracovať aktualizovaný zoznam všetkých datasetov – bol dokončený len čiastočne. Napriek tomu, že Úrad splnomocnenca zverejnil podrobné inštrukcie na Github.com¹¹, len menej ako polovica zo 16 inštitúcií verejnej správy¹², zodpovedných za záväzok, vytvorila a zverejnila na portáli data.gov.sk zoznam datasetov, ktorý má k dispozícii.

Záväzok č. 2: Sčasti dokončené

Záväzok č. 2 – zverejniť datasety na portáli data.gov.sk – bližšie nešpecifikoval ciele, a teda, napríklad, koľko datasetov má byť ku koncu implementačného obdobia zverejnených. V čase písania správy však bol počet datasetov na portáli data.gov.sk štvornásobne väčší ako na začiatku implementácie druhého akčného plánu. K decembru 2016 bolo na portáli data.gov.sk zverejnených 1 062 datasetov¹³. Najväčším prispievateľom bol Štatistický úrad. Zverejnil takmer 60 % všetkých datasetov. Niekoľko inštitúcií verejnej správy však nezverejnilo počas celého obdobia implementácie druhého akčného plánu ani jeden dataset¹⁴, napríklad Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo financií SR a Ministerstvo zahraničných vecí SR.

Záväzok č. 3: Dokončené

Úrad splnomocnenca splnil záväzok č. 3 a vo februári a marci 2015 uskutočnil online prieskum, prostredníctvom ktorého sa pýtal potenciálnych používateľov otvorených dát, o aké datasety by mali záujem¹⁵. Táto verejná online konzultácia trvala tri týždne. Hoci odozva bola slabá¹⁶, dotazník potvrdil závery z mnohých predchádzajúcich neformálnych konzultácií, a teda, že prioritné datasety sú najmä katastrálne dáta, výsledky volieb, dáta zo sčítania obyvateľov, dáta z obchodného registra, register adries, dáta zo živnostenského registra, dáta o dopravných

nehodách, dáta o kriminalite, cestovné poriadky, dáta o poštových smerovacích číslach a dáta o stave životného prostredia¹⁷.

Závazok č. 4: Sčasti dokončené

Úrad splnomocnenca posunul výsledky verejnej konzultácie všetkým dotknutým inštitúciám verejnej správy a požiadal ich, aby postupne zverejnili datasety, po ktorých bol najväčší dopyt (záväzok č. 4). Niektoré prioritné datasety boli zverejnené ako otvorené dáta, napríklad výsledky volieb, dáta o kriminalite, dáta zo sčítania obyvateľstva, dáta o poštových smerovacích číslach a register adries. Ako však zhodnotila aj Sebahodnotiaca správa Úradu splnomocnenca, mnohé kľúčové datasety ešte vždy chýbajú¹⁸. Niektoré inštitúcie vyjadrili nespokojnosť s nedostatočnou technickou podporou Národnej agentúry pre sieťové a elektronické služby (NASES) pri zverejňovaní dát. Zástupcovia samosprávy uviedli, že NASES nie vždy odpovedal na žiadosti o technickú podporu a pomoc¹⁹. Úrad splnomocnenca ale trval na tom, že podpora pri zverejňovaní datasetov bola k dispozícii pre všetky inštitúcie, ktoré o ňu prejavili záujem²⁰. Úlohou NASES je poskytovať technickú podporu inštitúciám pri zverejňovaní datasetov. Za samotné zverejňovanie datasetov sú však zodpovedné jednotlivé inštitúcie verejnej správy²¹. Zápisnice z rokovaní vlády poukázali na ďalšie dôvody nezverejňovania otvorených dát. Napríklad Ministerstvo dopravy SR a Železnice SR²² neboli schopné zverejniť požadované cestovné poriadky ako otvorené dáta kvôli reštriktívnym zmluvným podmienkam, ktoré železnice majú so súkromnou spoločnosťou INPROP, s. r. o. Úrad splnomocnenca tiež uviedol, že napriek koordinovaným snahám Úrad geodézie, kartografie a katastra SR odmietol zverejniť katastrálne dáta ako otvorené dáta²³.

Zverejňovanie datasetov je úzko naviazané na fungovanie centrálného portálu data.gov.sk, ktorý je súčasťou väčšieho projektu eDemokracia a otvorená vláda. Oslovení odborníci opakovane vyjadrili svoje obavy, že projekt je výrazne predražený. Odborník zastupujúci súkromný IT sektor²⁴ uviedol, že portál data.gov.sk bol len zanedbateľnou časťou projektu eDemokracia a otvorená vláda, na základe ktorého sa potom legitimizovali iné predražené časti projektu²⁵. Napriek týmto obavám projekt pokračoval ďalej tak,

ako bol naplánovaný. Odporúčania z predchádzajúcej nezávislej hodnotiacej správy²⁶ obhájiť alebo znížiť celkové náklady, neboli reflektované.

Závazok č. 5: Výrazne dokončené

Závazok č. 5 – vypracovať stratégiu prístupnosti a používania otvorených dát verejnej správy a predložiť ju na rokovanie vlády – bol do veľkej miery naplnený. Stratégia bola vypracovaná v decembri 2015 a jej obsah bol prediskutovaný s rôznymi zainteresovanými stranami. V januári 2016 prebehli aj online konzultácie, ktoré trvali desať dní²⁷. Vzhľadom na to, že pripomienky verejnosti nie sú k dispozícii ani na stránke NASES, ani na stránke Úradu splnomocnenca, nie je zrejmé, aké to boli pripomienky a či boli premietnuté do finálnej verzie stratégie, ktorá sa dostala na medzirezortné pripomienkové konanie 31. mája 2016²⁸. V decembri 2016 stratégia ešte nebola schválená.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Záväzky v oblasti otvorených dát mali potenciál významne prispieť k zlepšeniu prístupu k informáciám. Vo výzve k projektu eDemokracia a otvorená vláda sa uvádzalo, že súkromný sektor aj verejná správa proaktívnym zverejňovaním informácií verejnej správy vo formáte otvorených dát výrazne ušetrí čas. Okrem iného sa vo výzve tiež tvrdilo, že zverejňovanie otvorených dát zefektívni vybavovanie infožiadostí a zníži administratívnu záťaž s nimi spojenú²⁹.

Závazok č. 1:

Prístup k informáciám: Okrajovo

Závazok zmapovať datasety, ktoré majú inštitúcie verejnej správy k dispozícii, viedol len k malému zlepšeniu prístupu k informáciám. Dôvodom bolo, že nie všetky inštitúcie vypracovali a zverejnili aktualizovaný zoznam datasetov. V prípade tých, ktoré zoznam datasetov zverejnili, záväzok upriamil pozornosť na dáta, ktoré majú k dispozícii. Prispel k väčšej prehľadnosti a zároveň umožnil verejnosti jednoduchšie požiadať o konkrétne datasety, ktorými inštitúcie disponujú.

Závazok č. 2:

Prístup k informáciám: Okrajovo

Závazok zverejniť datasety prispel k lepšiemu prístupu

k informáciám tiež len okrajovo. Predstavitelia občianskej spoločnosti, ktorí boli oslovení pre účely tejto správy, privítali, že niektoré inštitúcie začínajú chápať zverejňovanie otvorených dát ako bežnú prax. Mnohí ocenili najmä zverejnenie registra adries vo formáte otvorených dát. Zároveň však uviedli, že hoci počet zverejnených datasetov rastie, zodpovedné inštitúcie málo pracujú s ich potenciálnymi používateľmi. S výnimkou podujatia Danube Hack³⁰, ktoré v októbri 2015 zorganizovali NASES a Slovenská agentúra životného prostredia³¹, inštitúcie verejnej správy nevytvorili iné zmysluplné príležitosti pre zapojenie verejnosti. Úspech otvorených dát je závislý od ich ďalšieho používania, a preto je účasť verejnosti kľúčová. NASES vyjadril záujem podieľať sa na organizovaní takýchto podujatí, zároveň ho však podmienil záujmom ďalších inštitúcií a finančnou podporou³². Navyše, funkcionality, ktoré boli pridané na portál data.gov.sk, nie sú väčšinou dostupné bez použitia elektronického ID. Mnohé z nich nespĺňajú používateľské očakávania. Napríklad k dispozícii je aplikácia, ktorá umožňuje používateľom navrhnuť datasety na zverejnenie. Keď však sú datasety zverejnené, používatelia, ktorí si ich vyžiadali, o tom nedostanú notifikáciu³³.

Závazok č. 3:

Účasť verejnosti: Okrajovo

Dotazník o najžiadanejších datasetoch bol otvorený pre každého a bol propagovaný cez rôzne kanály. Verejnosť dostala priestor vyjadriť sa k téme otvorených dát a vyjadriť svoje preferencie. Oslovení odborníci privítali túto príležitosť³⁴. Zároveň však počas viacerých stretnutí vyjadrili obavu, že politická a administratívna kultúra v krajine je ešte pomerne uzavretá a naďalej prevláda negatívny prístup k proaktívnemu zverejňovaniu informácií. Aktivista z Aliancie Fair-Play uviedol, že „bohužiaľ, nastavenie mnohých úradníkov je, že poskytovať informácie verejnosti nie je správne“³⁵. Navyše, niektoré inštitúcie ťažko opúšťajú zaužívané spôsoby práce. Toto bolo, napríklad, zrejme, pri snahe splniť záväzok č. 1. Ministerstvo hospodárstva SR poslalo Úradu splnomocnenca zoznam datasetov oficiálnym listom namiesto toho, aby tento zoznam zverejnilo na portáli data.gov.sk, kde by boli verejne dostupné.

Závazok č. 4:

Prístup k informáciám: Okrajovo

Závazok zverejniť prioritné datasety prispel k lepšiemu prístupu k informáciám tiež len okrajovo. Predstavitelia občianskej spoločnosti uviedli, že hoci niektoré dôležité datasety boli zverejnené, mali by byť v štrukturovanejšom a používateľsky priateľskejšom formáte³⁶. Upozornili, že niektoré prioritné datasety ešte vždy nie sú zverejnené na portáli data.gov.sk. Oslovený odborník zo Slovensko.digital uviedol, že inštitúcie dookola opakujú tie isté výhovorky, ktorými sa snažia ospravedlniť, prečo nemôžu zverejniť datasety. Jednou z najčastejších výhovoriek je, že dáta môžu byť zneužitá, alebo že nie sú v dostatočnej kvalite na zverejnenie atď³⁷. Je presvedčený o tom, že hlavný dôvod nezverejňovania je, že úradníci nemajú mandát rozhodovať, čo bude zverejnené. Ďalší odborníci uviedli, že úradníci sa zdráhajú zverejniť informácie aj preto, že majú obavy z oslabenia ich pozícií³⁸.

Závazok č. 5:

Prístup k informáciám: Neprispeje vôbec

Zástupcovia občianskej spoločnosti sa zhodli na dôležitosti stratégie sprístupnenia a používania otvorených dát verejnej správy, ale zdôraznili, že jej úspech je závislý od toho, ako bude táto stratégia zavedená do praxe. V čase písania tejto správy stratégia ešte nebola schválená. Hoci v čase implementácie akčného plánu vznikol nový Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu,³⁹ ktorý mal, okrem iného zabezpečiť holistický prístup v téme otvorených dát, tento úrad nevznikol ako výsledok stratégie. Vznikol ako nezávislé opatrenie vlády, a preto tento záväzok nijakým spôsobom nezmenil zaužívanú prax a neprispel k zlepšeniu infraštruktúry prístupu k informáciám.

ĎALŠIE KROKY

Nasledujúci akčný plán, ktorý nebol v čase písania tejto správy ešte schválený, nadviazal na mnohé zo záväzkov týkajúcich sa otvorených dát. Komunita okolo otvorených dát vo svete zdôrazňuje, že zverejňovanie otvorených dát nemá byť izolovaným cieľom. Naopak, potenciál otvorených dát je v ich používaní. Na to, aby boli dáta používané, musia byť však najskôr publikované v dobrej kvalite, a ich potenciálni používatelia musia vedieť, že existujú. Autorka tejto správy preto odporúča zverejňovanie relevantných datasetov, ale aj mapovanie ich používania a vplyvu.

Nezávislá výskumníčka sa stotožňuje s odporúčaniami, ktoré sformulovali oslovení odborníci a odborníčky a ktoré smerujú k využitiu potenciálu otvorených dát, a to menovite:

- Zabezpečiť jednotné vedenie agendy otvorených dát so silnými kompetenciami;
- Garantovať, že datasety budú zverejňované v dobrej kvalite, spĺňať štandardy a budú pravidelne aktualizované;
- Vybrať si jednu z otvorených licencií pre otvorené

dáta a byť konzistentný v jej používaní, napríklad Open Government licencia pre informácie verejnej správy vo Veľkej Británii alebo CC-BY Creative Commons Attribution licencia („uviedenie autora“) v Rakúsku⁴⁰;

- Zverejniť dáta o procesoch vo verejnej správe ako otvorené dáta (môžu slúžiť ako indikátory výkonu verejnej správy⁴¹);
- Zvyšovať povedomie o možných výhodách, ktoré plynú zo zverejňovania otvorených dát. Kampane na zvyšovanie povedomia môžu byť zamerané na potenciálnych používateľov spomedzi verejnosti, ale aj na inštitúcie verejnej správy, ktoré môžu profitovať zo zverejňovania otvorených dát zlepšovaním a optimalizovaním interných procesov.
 - Organizovať hackathony, a tak podporovať používanie otvorených dát.
 - Hovoriť o príkladoch dobrej praxe zo Slovenska (proaktívne zverejňovanie dát v samosprávach Prešov a Levice) a v zahraničí.

Autorka tejto správy tiež odporúča zvážiť zabezpečenie vzdelávania pre úradníkov v oblasti manažmentu a uchovávaní dát, ako aj etiky, pretože tieto predstavujú základné predpoklady pre úspešné zverejňovanie otvorených dát. Prieskumy o najžiadanejších datasetoch by mali byť organizované rutinne a pravidelne, aspoň raz či dvakrát do roka a inštitúcie by mali zabezpečiť, aby sa dopyt premietol do ponuky, a teda, aby požadované datasety boli aj zverejnené.

¹ Global Open Data Index. Open Knowledge International, navštívené 9. septembra 2016, <http://index.okfn.org/place/> (v anglickom jazyku).

² Open Data Barometer. World Wide Web Foundation, navštívené 9. septembra 2016, <http://opendatabarometer.org/> (v anglickom jazyku).

³ Pre účely tejto správy sú pod termínom otvorené dáta myslené akékoľvek informácie, ktoré má verejná správa k dispozícii a poskytuje ich proaktívne verejnosti v otvorených formátoch

⁴ Jozef Andacký, „Internet pre školy plytvá eurami, ale nie megabitmi“, eTrend.sk, navštívené 13. mája 2017, <http://bit.ly/2qglKKV>

Marianna Onuferová, „Plavčania ľudia už rok hodnotia ponuky na projekt internetu pre školy“, dennikn.sk, navštívené 13. mája 2017, <http://bit.ly/2qDx9aG>

SITA: „Mimovládкам sa nepozdávajú štyri IT projekty ministerstiev“, navštívené 13. mája 2017, <http://bit.ly/2rd3qCa>

Jozef Andacký, „Ako neutopiť v IT ďalšiu miliardu“, eTrend.sk, navštívené 13. mája 2017, <http://bit.ly/2pJ8xln>

- ⁵ Andrej Kiska, „Minuli sme 900 miliónov a občania sú stále poštármi“ (prezidentov prejav počas konferencie ITAPA na tému e-governmentu), Kancelária prezidenta SR, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2akD4tu>
- ⁶ The Slovak Spectator, „IT professionals criticise state digitalisation plan“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aN3cN4>
- ⁷ TASR „Slovensko.digital spúšťa stránku na tvorbu nových štátnych služieb“, Sme.sk, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2pIQ7s3>
- ⁸ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ⁹ Matej Kurian, „Slovensko: Hodnotiaca správa 2012–2013“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2qDn11w>
- ¹⁰ Tamtiež
- ¹¹ „Výročná správa za rok 2015“, Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, navštívené 9. septembra 2016, <http://bit.ly/2czrojO>
- ¹² Inštrukcie k úlohám týkajúcich sa záväzku 1, Úrad splnomocnenca, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2auCSXi>
- ¹³ Konkrétne to boli Úrad vlády SR, Ministerstvo kultúry, Ministerstvo školstva, Ministerstvo životného prostredia, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo dopravy a Štatistický úrad. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, ktorá prevádzkuje portál data.gov.sk, tiež slúži ako príklad dobrej praxe, keďže zverejnila zoznam datasetov
- ¹⁴ data.gov.sk, navštívené 24. septembra 2016, <http://bit.ly/2ast3W0>
- ¹⁵ Úrad geodézie, kartografie a katastra; Ministerstvo práce, Ministerstvo financií a Ministerstvo zahraničných vecí nezverejnili žiadny dataset na portáli data.gov.sk počas druhého implementačného obdobia. Ministerstvo pôdohospodárstva neuviedlo žiadnu informáciu o tom, kedy datasety vytvorilo, a tak nie je možné ich priradiť k jednotlivým implementačným obdobiam. Ministerstvo zdravotníctva nezverejnilo datasety na portáli data.gov.sk, ale len na svojom oficiálnom webovom sídle. data.gov.sk, navštívené 19. augusta 2016
- ¹⁶ Verejná konzultácia – prioritné datasety verejnej správy, Úrad splnomocnenca a Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2apgH2Z> a <http://bit.ly/2aisl8Z>
- ¹⁷ 48 odpovedí zo Slovenska a tri zo zahraničia
- ¹⁸ Výsledky verejnej konzultácie – prioritné datasety verejnej správy, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aPk2cp> a <http://bit.ly/2aNdkXv>
- ¹⁹ Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016, a Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²⁰ Oslovený odborník, ktorý si želal zostať v anonymite. Osobný rozhovor 14. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²¹ Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²² Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, e-mailová konverzácia zo 6. októbra 2016
- ²³ www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-189704 a www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-193221
- ²⁴ Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²⁵ Gabriel Lachmann (Utopia.sk, Slovensko.digital a EEA, s. r. o.), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²⁶ „Elektronické služby Úradu vlády SR: E-demokracia a otvorené vládnutie“, Rastislav Janota, Prezentácia počas konferencie ITAPA, 3. december 2013, <http://bit.ly/2kGkMV3>. V prezentácii je informácia o odhadovaných nákladoch jednotlivých modulov projektu eDemokracia a otvorená vláda.
- ²⁷ Matej Kurian, „Slovensko: Hodnotiaca správa 2012–2013“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2qDn11w>
- ²⁸ Verejné pripomienkové konanie k stratégii a akčnému plánu sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy, Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aN53BC>
- ²⁹ Medzirezortné pripomienkové konanie, Právny a informačný portál SLOV-LEX, Ministerstvo spravodlivosti, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2asOyB>
- ³⁰ „Výzva k národnému projektu: Elektronické služby Úradu vlády Slovenskej republiky – E-demokracia a otvorená vláda“, Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, navštívené 22. septembra 2016, <http://bit.ly/2cgjajw>
- ³¹ <http://www.danubehack.eu/>
- ³² Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ³³ Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, e-mailová konverzácia, 6. októbra 2016
- ³⁴ Ján Suchal (Slovensko.digital), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie
- ³⁵ Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ³⁶ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), Osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ³⁷ Podľa definície Open Knowledge International dáta sú dostupné hromadne, ak „je možné získať prístup k celému datasetu a sťahovať celý dataset. Naopak, dáta nie sú dostupné hromadne, ak je prístup obmedzený len na časti datasetov.“
- ³⁸ Ján Suchal (Slovensko.digital), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016, Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ³⁹ Peter Hanečák (HANY, s. r. o., Spoločnosť pre otvorené informačné technológie, Opendata.sk a Utopia.sk), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie
- ⁴⁰ The Slovak Spectator, „Deputy PM's office gets new powers“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2auwvSg>
- ⁴¹ TASR, „Informatizáciu spoločnosti má zastrešovať Pellegrini“, Sme.sk, navštívené 13. mája 2016, <http://bit.ly/2pJwwlu>
- ⁴² Peter Hanečák (HANY, s. r. o., Spoločnosť pre otvorené informačné technológie, Opendata.sk a Utopia.sk), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ⁴³ Tamtiež.

ZÁVÄZKY Č. 6, 7 A 8: PORTÁL S DÁTAMI O VYUŽÍVANÍ EURÓPSKÝCH ŠTRUKTURÁLNYCH A INVESTIČNÝCH FONDŮV A ĎALŠÍCH DOTAČNÝCH SCHÉM

Znenie záväzku:

Záväzok č. 6

V rozsahu dostupných informácií zverejniť dáta o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov, Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a dotačných schém zo štátneho rozpočtu SR za rok 2015 na webovej aplikácii a aj na portáli otvorených dát. Rezorty, ktoré nemajú vytvorené vlastné technické podmienky na napĺňanie dát o dotáciách, budú tieto informácie poskytovať až po vytvorení webového rozhrania pripravovanej aplikácie.

Zodpovedná inštitúcia: ministri a vedúci Úradu vlády SR

Záväzok č. 7

Uskutočniť verejnú kampaň na propagáciu webovej aplikácie pre európske štrukturálne a investičné fondy, Finančný mechanizmus EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a dotačné schémy zo štátneho rozpočtu SR.

Záväzok č. 8

Uskutočniť vyhodnotenie fungovania webovej aplikácie pre európske štrukturálne a investičné fondy, Finančný mechanizmus EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a ďalšie dotačné schémy zo štátneho rozpočtu SR.

Zodpovedná inštitúcia: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Spolupracujúce inštitúcie: Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti bol poverený v spolupráci s vedúcim Úradu vlády SR a podpredsedom vlády SR pre investície zrealizovať hodnotenie portálu.

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. december 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
6. Zverejniť dáta o využívaní fondov EÚ			X		X			X			X				X			X			
7. Uskutočniť kampaň k portálu o využívaní fondov EÚ			X		X					X					X			X			
8. Zhodnotiť fungovanie portálu			X		X					X			X					X			

KONTEXT A CIELE

Počas obdobia rokov 2014 – 2020 Slovensko získalo 15,32 miliardy eur z európskych štrukturálnych fondov prostredníctvom deviatich národných a regionálnych programov¹.

Zámer poskytnúť dáta o využívaní zdrojov z európskych štrukturálnych a investičných fondov a iných dotačných schém sa objavil už v prvom akčnom pláne². Tento zámer reagoval na potrebu vnieť do témy spravovania fondov EÚ, ktorá bola poznačená opakovanou kritikou za korupciu a zlé nakladanie s verejnými prostriedkami, viac otvorenosti a politickej zodpovednosti³. Podľa predchádzajúcej Nezávislej hodnotiacej správy⁴ sa však tento záväzok v rámci prvého akčného plánu nenaplnil kvôli nepostačujúcej súčinnosti jednotlivých ministerstiev a nedostatku finančných prostriedkov na vytvorenie portálu⁵. Presunul sa tak do druhého akčného

plánu a jeho realizácia bola odložená na rok 2015. Tento portál bol podobne ako portál otvorených dát data.gov.sk zahrnutý do väčšieho projektu eDemokracia a otvorená vláda. Keďže práca na tomto portáli prebiehala osobitne, nebol integrovaný s portálom data.gov.sk. Hoci záväzok č. 6 – zverejniť dáta o pridelovaní a využívaní prostriedkov z fondov EÚ – mohol vnieť do témy viac transparentnosti, jeho vágna formulácia tento dosah znižuje. Záväzok nekonkretizuje, ktoré dáta a nakoľko podrobné budú zverejnené na novovytvorenom portáli⁶. Zvyšné dva záväzky a ich dosah závisia od konečnej podoby portálu a kvality zverejnených dát. Samy osebe tieto záväzky majú len malý dosah.

MIERA USKUTOČNENIA

Závazok č. 6: Výrazne dokončené

Závazok č. 6 – zverejniť dáta o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov – bol z významnej časti splnený. Modul dotačných schém (ďalej len MDS), ako bol portál pomenovaný⁶, bol sprevádzkovaný načas a inštitúcie zverejnili dáta, ktoré mali k dispozícii, ešte pred koncom roku 2015. Úrad splnomocnenca aj oslovení zástupcovia občianskej spoločnosti sa zhodli, že na to, aby bolo možné portál zmysluplne používať, je potrebné odstrániť niektoré technické aj obsahové problémy, a to predovšetkým nekompletnosť dát⁷.

Závazok č. 7: Výrazne dokončené

Závazok č. 7 – promovať portál – bol tiež z významnej časti splnený. Na jeseň 2015 bolo odvysielaných niekoľko spotov propagujúcich portál v rádiách aj televíziách s celoslovenským pokrytím. Spoty boli súčasťou väčšej kampane, ktorá prezentovala centrálny e-government portál Slovensko.sk⁸. V čase propagácie však portál ešte nebol sprevádzkovaný a plne funkčný. Úrad splnomocnenca tiež zorganizoval sériu workshopov vo viacerých slovenských mestách pre lokálne MVO a pracovníkov samosprávy⁹. Účastníci workshopov však znova získali len teoretickú vedomosť o tom, že takýto portál bude existovať, ale nemohli si ho vyskúšať v praxi, keďže ešte nebol sprevádzkovaný.

Závazok č. 8: Nezačalo sa

Na vyhodnotení fungovania MDS (záväzok č. 8) sa v čase písania tejto správy (po skončení oficiálnej implementácie akčného plánu) ešte len začínalo pracovať. Po sprevádzkovaní portálu Úrad splnomocnenca pozval viacerých aktérov zastupujúcich inštitúcie verejnej správy, dodávateľa a vybrané MVO, aby zhodnotili funkcionality portálu a zverejnené dáta.

V decembri 2016 po úspešnej crowd-fundingovej kampani¹⁰ Nadácia Zastavme korupciu iniciovala prvé kroky smerujúce k vzniku alternatívneho portálu, ktorý by mal obsahovať detailnejšie informácie o fondoch EÚ, ako napríklad kritériá ich pridelenia, informácie o hodnotiteľoch projektov a verejnom obstarávaní¹¹.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Neprispeli vôbec

Úrad splnomocnenca nezaangažoval relevantnú komunitu dostatočne včas na to, aby mohli byť jej pripomienky zapracované ešte v štádiu vývoja portálu. Od začiatku bol portál a jeho funkcionality zadefinované veľmi široko. Vágne boli aj inštrukcie pre inštitúcie verejnej správy, v dôsledku čoho zverejnili dáta v rôznej kvalite a štruktúre.

Napriek tomu, že záväzok bol formálne splnený, oslovení odborníci vyjadrili vážne obavy o užitočnosť a použiteľnosť portálu v jeho súčasnej podobe¹². Poukázali na rôzne technické aj obsahové problémy. Napríklad z hľadiska prístupnosti na MDS sa nedá dostať priamo cez portál otvorených dát data.gov.sk alebo e-government portál Slovensko.sk. Na portál sa jednoducho a rýchlo vedia dostať len používatelia, ktorí poznajú jeho presnú URL adresu alebo cez internetové prehliadače ako Google a pod. Čo sa týka funkcionality, niektoré z nich, napríklad spätná navigácia, nefungujú správne a intuitívne¹³. Jeden z respondentov zdôraznil, že by bolo užitočnejšie vypublikovať priamo datasets. Podľa neho by zverejnenie dát o využívaní fondov EÚ vo forme otvorených dát na data.gov.sk bolo oveľa užitočnejšie ako vytváranie nových aplikácií a vizualizácií, ktoré môžu z dostupných dát ľahko vytvoriť tretie strany¹⁴.

Oslovení odborníci boli tiež sklamaní z kvality dát zverejnených na MDS. Dáta sú, podľa nich, nekompletné a vo veľmi zlej štruktúre. Bežne chýbajú kľúčové informácie, napríklad identifikačné číslo organizácie (IČO) alebo poskytovateľ dotácie¹⁵. Úrad splnomocnenca priznal, že kvalita dát, ktoré inštitúcie dodali, nie je dostačujúca. Je to spôsobené najmä tým, že mnohé inštitúcie tieto dáta systematicky nezbierali v jednotnej alebo porovnateľnej štruktúre¹⁶. V dôsledku tohto zverejnené dáta neumožňujú žiadnu komparatívnu analýzu. Aktivista z Aliancie Fair-Play sa domnieva, že jedným z hlavných problémov je nedostatok spolupráce medzi jednotlivými rezortmi¹⁷.

Celkovo, záväzok č. 6 – zverejniť dáta o využívaní fondov EÚ – nijako nezlepšil prístup k informáciám, keďže vyhotovenie portálu je problematické a kvalita

zverejnených dát nízka. Závazok č. 7 – uskutočniť kampaň – bola aktivita na zvýšenie povedomia o portáli. Jej dosah bol obmedzený tým, že portál nebol v čase kampane ešte sprevádzkovaný. Hoci vyhodnotenie portálu (záväzok č. 8) obsahovalo prvky verejnej konzultácie (boli prizvaní predstavitelia MVO), nie je zrejmé, do akej miery ich spätná väzba bola ďalej premietnutá do portálu.

ĎALŠIE KROKY

Vzhľadom na identifikované nedostatky v realizácii týchto záväzkov nezávislá výskumníčka hodnotí pozitívne, že vláda sa rozhodla tému ďalej rozvíjať. Nový akčný plán obsahuje niekoľko záväzkov, ktoré smerujú k odstráneniu nedostatkov, napríklad záväzok vytvoriť predpísané minimum dát, ktoré každá inštitúcia musí zbierať a zverejňovať na MDS.

Nezávislá výskumníčka odporúča, aby požadované minimum obsahovalo aj tieto informácie: identifikačné číslo organizácie (IČO), právnu formu, adresu poskytovateľa aj prijímateľa dotácie, výšku dotácie a stručné ciele projektu. Všade, kde je to možné, by mali byť tiež zverejnený detailný rozpočet projektu a mená hodnotiteľov. Nezávislá výskumníčka ďalej odporúča širšie a pravidelné verejné konzultácie s potenciálnymi aj súčasnými používateľmi portálu.

¹ Európska komisia, „Európske štrukturálne a investičné fondy: Informácie o Slovensku“, <http://bit.ly/2exk89B> (v anglickom jazyku).

² Úrad splnomocnenca, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2012-2013“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bkVI82>. Pozri záväzok č. 10

³ The Slovak Spectator, „EC report highlights corruption in Slovakia“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2anEEGp> (v anglickom jazyku).

EuroActiv.sk, „Komisia upozorňuje na korupciu pri správe eurofondov“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2rdOSBQ>

⁴ Matej Kurian, „Slovensko: Hodnotiaca správa 2012–2013“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2qDn11w>

⁵ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁶ <https://data.gov.sk/dotacie>

⁷ Martin Turček (Nadácia Zastavme korupciu), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016, a Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=nLGisSiyQpY>

⁹ Úrad splnomocnenca, „Program workshop“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bloUm8>

¹⁰ <http://bit.ly/2dPWAHq>

¹¹ Matej Hruška, Nadácia Zastavme korupciu, e-mailová konverzácia 24. októbra 2016

¹² Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016, a Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹³ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

¹⁴ Gabriel Lachmann (Utopia.sk, Slovensko.digital a EEA, s. r. o.), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

¹⁵ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016, Martin Turček (Nadácia Zastavme korupciu), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

¹⁶ Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

¹⁷ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016, Martin Turček (Nadácia Zastavme korupciu), Konzultatívne stretnutie – Otvorené dáta, uskutočnené 21. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

ZÁVÄZKY Č. 9, 10, 16 A 19: ZMAPOVAŤ OTVORENÉ VZDELÁVACIE A VÝSKUMNÉ ZDROJE A REPOZITÁRE

Znenie záväzku:

Záväzok č. 9

Zmapovať existujúce elektronicky dostupné vzdelávacie zdroje na MŠVVaŠ SR a jeho priamo riadených organizáciách a identifikovať, ktoré je možné zverejniť pod otvorenou licenciou „Creative Commons uvedenie autora“.

Záväzok č. 10

Zmapovať existujúce repozitáre na MŠVVaŠ SR a jeho priamo riadených organizáciách. Definovať, aké vlastnosti by mal spĺňať centrálny repozitár pre ukladanie otvorených vzdelávacích zdrojov. Určiť, ktoré z existujúcich repozitárov je možné použiť na publikovanie otvorených vzdelávacích zdrojov vrátane odhadovaných potrebných úprav a predpokladaných finančných dosahov.

Záväzok č. 16

Zmapovať existujúce repozitáre na inštitúciách v pôsobnosti MŠVVaŠ SR a jeho priamo riadených organizáciách a určiť, aké vlastnosti by mal spĺňať centrálny repozitár na ukladanie výstupov vedy a výskumu (publikácie, dáta). Následne určiť, ktoré z existujúcich repozitárov je možné použiť na publikovanie výstupov vedy a výskumu vrátane odhadovaných potrebných úprav a predpokladaných finančných dosahov.

Záväzok č. 19

Navrhnuť mechanizmus dobrovoľného publikovania dát súvisiacich s vedeckými publikáciami ako otvorené údaje.

Zodpovedná inštitúcia: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

Spolupracujúce inštitúcie: bližšie neurčené

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. október 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
9. Zmapovať online vzdelávacie zdroje, zverejniteľné pod otvorenou licenciou		X			X					X						X		X			
10. Zmapovať repozitáre pre vzdelávacie zdroje				X	X					X					X			X			
16. Zmapovať repozitáre pre výstupy vedy a výskumu				X	X					X					X			X			
19.Navrhnúť mechanizmus dobrovoľného publikovania vedeckých dát				X	X						X			X				X			

KONTEXT A CIELE

V posledných rokoch bolo prijatých niekoľko deklarácií, ktoré upozorňovali na význam otvorených vzdelávacích a výskumných zdrojov¹. Ich východiskovou myšlienkou je, že všetky vzdelávacie a výskumné zdroje, ktoré boli vytvorené z verejných zdrojov, by mali byť prístupné verejnosti bez akýchkoľvek obmedzení, zadarmo a na ďalšie použitie.

V septembri 2014 Spojené štáty ako prvé predstavili túto tému vo svojom akčnom pláne². Slovensko nasledovalo a v druhom akčnom pláne predstavilo 13 záväzkov, ktoré sa týkali otvorených vzdelávacích a výskumných zdrojov. Pred schválením akčného plánu Ministerstvo školstva SR neprezentovalo túto tému ako

svoju prioritu. Naopak, téma otvoreného vzdelávania a vedy chýbala v Programovom vyhlásení vlády z roku 2012³ aj v Správe o stave školstva na Slovensku z roku 2013⁴. Správa o stave školstva navrhovala, že vzhľadom na pomerne rozšírený prístup slovenských domácností k internetu⁵ by poskytovanie vzdelávacích zdrojov online mohlo zmierniť problém s nedostatkom kvalitných učebníc na základných a stredných školách. V dokumentoch Ministerstva školstva SR sa dôraz kládol na online vzdelávacie zdroje, ktoré však nie sú nevyhnutne aj otvorené vzdelávacie zdroje. Online vzdelávacie zdroje sú zároveň aj otvorené, len keď sú zverejnené pod otvorenými licenciami, ktoré umožňujú ich šírenie a opakované použitie⁶. Dôraz ministerstva na technologické, a nie obsahové uchopenie témy, bolo zrejme aj z toho, že mnohé zo záväzkov, ktoré sa týkali otvoreného vzdelávania a výskumu, boli delegované na jeho IT sekciu.

V tomto kontexte sú všetky uvedené záväzky dôležité, pretože majú potenciál naštartovať diskusiu o téme otvoreného vzdelávania a vedy. Či sa tento potenciál rozvinie, to však plne závisí od toho, ako budú realizované a naplnené ďalšie záväzky v téme. Záväzky zmapovať otvorené vzdelávacie zdroje, ktoré má Ministerstvo školstva SR k dispozícii (č. 9) a zmapovať repozitáre, ktoré by sa dali použiť na ukladanie otvorených vzdelávacích zdrojov a výskumných dát (č. 10 a č. 16) odzrkadľujú snahu oboznámiť sa so súčasným stavom. Záväzok navrhnuť mechanizmus dobrovoľného publikovania výskumných dát (č. 19) je záväzok väčšieho významu a rozsahu, ktorý by okrem zlepšenia prístupu k vedeckému poznaniu mohol vytvoriť nové príležitosti pre inovatívnu spoluprácu medzi výskumnými inštitúciami a súkromným sektorom⁷.

MIERA DOKONČENIA

Záväzok č. 9: Dokončené

Záväzok č. 9 zmapovať vzdelávacie zdroje, ktoré by bolo možné zverejniť pod otvorenou licenciou, bol splnený. No na konci mapovacieho procesu Ministerstvo školstva SR skonštatovalo, že hoci má k dispozícii niekoľko online vzdelávacích zdrojov, v súčasnosti ani jeden z nich nemôže byť zverejnený pod otvorenou licenciou, ktorá by umožnila bezodplatné opakované použitie

týchto zdrojov bez obmedzení⁸. Ministerstvo uviedlo, že táto situácia vznikla v dôsledku reštriktívnych zmlúv medzi ministerstvom a ich dodávateľmi – autormi a vydavateľmi. Zmluvy ministerstvu udeľujú len veľmi obmedzené práva na odovzdané autorské diela. Zo Sebahodnotiacej správy Úradu splnomocnenca nebolo zrejmé, ako ministerstvo plánuje tento problém riešiť a aké ďalšie kroky podnikne⁹. Nezávislá výskumníčka poslala žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len infozákon). Ministerstvo na ňu odpovedalo, že od procesu mapovania ministerstvo vyvinulo snahy o dohodu o prevode práv s dodávateľmi a vydavateľmi vzdelávacích zdrojov, ale tie boli zatiaľ neúspešné¹⁰.

Záväzok č. 10: Výrazne dokončené

Záväzok č. 16: Výrazne dokončené

Záväzky č. 10 a 16 zmapovať repozitáre pre otvorené vzdelávacie zdroje¹¹ a výskumné dáta boli z veľkej časti splnené. Ministerstvo mapovací proces opätovne ukončilo konštatovaním, že v súčasnosti ani jeden z existujúcich repozitárov nespĺňa podmienky, aby sa v ňom mohli ukladať otvorené vzdelávacie zdroje. Ďalej identifikovalo projekt Planéta vedomostí a jeho technologickú platformu ako potenciálne vhodné centrálné úložisko pre otvorené vzdelávacie zdroje. Koncom roka 2015 ministerstvo podpísalo zmluvu v hodnote 20 miliónov eur na vybudovanie centrálneho úložiska s využitím tejto platformy¹². Hoci si Úrad splnomocnenca nebol vedomý toho, že zmluva sa vzťahuje aj na vybudovanie centrálneho úložiska pre otvorené vzdelávacie zdroje¹³, zmluva špecificky uvádza, že „od dodávateľa sa očakáva, že implementuje functionality pre zverejňovanie otvorených vzdelávacích zdrojov v súlade s Akčným plánom Iniciatívy pre otvorené vládnutie“¹⁴. IT sekcia Ministerstva školstva SR tiež priznala, že táto platforma môže byť použitá na ukladanie a zverejňovanie otvorených vzdelávacích zdrojov¹⁵. Čo sa týka záväzku č. 16, Centrum vedecko-technických informácií SR (ďalej len CVTI), ktoré je národným referenčným bodom pre politiky otvoreného prístupu k výskumu, plánuje vytvoriť nový repozitár pre výskumné dáta na národnej úrovni. Tento však bude zrejme sprevádzkovaný až v roku 2020 ako súčasť rámcového programu EÚ pre výskum a inovácie –

Horizont 2020.

Závazok č. 19: Sčasti dokončené

Podľa Sebahodnotiacej správy Úradu splnomocnenca termín pre navrhnutie mechanizmu dobrovoľného publikovania výskumných dát (záväzok č. 19) bol odložený na jún 2016. V čase písania tejto správy Ministerstvo školstva SR zverejnilo na svojej webovej stránke správu, ktorá sa venovala otvoreným výskumným dátam¹⁶. Správa zhrnula kľúčové výhody, ktoré môže otvorený prístup k výsledkom vedy priniesť. Tiež zadefinovala minimálne kritériá, ktoré by zverejňovanie výskumných dát vo forme otvorených dát malo spĺňať. Správa však nenavrhla konkrétny mechanizmus dobrovoľného publikovania výskumných dát.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Neprispejú vôbec

Na základe rozhovorov s oslovenými odborníkmi a odborníčkami, ako aj dostupných dokumentov výsledok záväzku č. 9, a teda skonštatovanie, že Ministerstvo školstva SR v súčasnosti nedisponuje vzdelávacími zdrojmi, ktoré by mohli byť zverejnené pod otvorenou licenciou, je nedostatočné. Odborník na otvorené vzdelávanie, ktorý pracoval s Úradom splnomocnenca na druhom akčnom pláne, uviedol, že ministerstvo by sa k záväzku malo ešte vrátiť. Vyjadril obavy, že Ministerstvo školstva SR nemôže voľne nakladať so vzdelávacími zdrojmi, za ktorých tvorbu už raz zaplatilo. Uviedol, že „niektoré vzdelávacie zdroje boli vytvorené aj ľuďmi, s ktorými bolo ministerstvo v pracovnoprávnom vzťahu, a teda malo mať vysporiadanú otázku autorských práv, respektíve by ju mohlo vysporiadať dodatočne“¹⁸.

Záväzky č. 10 a 16 – zmapovať repozitáre, ktoré by mohli slúžiť na otvorené vzdelávacie zdroje a výskumné dáta, možno označiť za dokončené, keďže samotný proces mapovania sa skončil. No v konečnom dôsledku výsledky mapovania nepriniesli lepší prístup k otvoreným vzdelávacím zdrojom alebo výskumným dátam. Navyše, viacerí oslovení odborníci a odborníčky vyjadrili z viacerých dôvodov obavy, že platformou pre centrálné úložisko vzdelávacích zdrojov by sa mala stať

technologická platforma projektu Planéta vedomostí¹⁸. V prvom rade, dodávateľ bol vybraný cez rokovacie konanie bez zverejnenia, čo v praxi znamená, že vybraný dodávateľ s nikým nesúťažil. Ministerstvo sa bránilo, že v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na práce, dodávky a služby ministerstvo nemalo povinnosť vyhlásiť súťaž, pretože nejde o nový projekt, ale len o vylepšenie už existujúceho projektu¹⁹. V druhom rade, zmluva s dodávateľom je pomerne reštriktívna, pretože nezáväzuje dodávateľov, aby ministerstvu poskytli zdrojové kódy. Toto v praxi znamená, že akékoľvek v budúcnosti nevyhnutné aktualizácie alebo vylepšenia bude musieť znova realizovať dodávateľ, čo len posilňuje monopolizáciu slovenského IT trhu.

Čo sa týka záväzku č. 19, navrhované minimum požiadaviek na zverejnenie výskumných dát ako otvorených dát je v dobrej kvalite a odzrkadľuje medzinárodnú prax. Vzhľadom na to, že tento dokument má len odporúčací charakter, jeho dosah zostáva obmedzený. Navyše dokument nenavrhuje konkrétny mechanizmus dobrovoľného zverejňovania dát.

Nezávislá výskumníčka hodnotí samotné záväzky ako prínosné, pretože pomohli otvoriť diskusiu o otvorených vzdelávacích zdrojoch a otvorenom prístupe k výsledkom vedy. V konečnom dôsledku však spôsob, akým boli záväzky realizované, a ich výsledky nijako neprispeli k lepšiemu prístupu k vzdelávacím a výskumným zdrojom.

ĎALŠIE KROKY

Záväzky č. 9, 10 a 16 sa dostali do nového akčného plánu, ktorý ešte nebol v čase písania tejto správy schválený. Ministerstvo zaväzuje k sprevádzkovaniu centrálnemu úložisku pre otvorené vzdelávacie zdroje. Hoci tento nový záväzok predstavuje logický krok, ktorý zabezpečuje kontinuitu predchádzajúcich záväzkov v tejto oblasti, vzhľadom na vyjadrené obavy o nákladoch na plánované úložisko a reštriktívnosti zmluvy s dodávateľom nezávislá výskumníčka odporúča, aby bol podaný podnet na Úrad pre verejné obstarávanie. Ten by mal prešetriť, či rokovacie konanie bez zverejnenia bolo v tomto konkrétnom prípade

vhodné a primerané, alebo by mala byť vyhlásená nová súťaž, ktorej podmienkou by bolo poskytnutie zdrojových kódov ministerstvu.

Ďalšie navrhnuté záväzky tiež očakávajú, že Ministerstvo školstva SR bude ďalej rokovať s dodávateľmi vzdelávacích zdrojov a požadovať, aby zverejnili dodané učebnice pod otvorenou licenciou CC-BY Creative Commons Attribution („uviedenie autora“). Ministerstvo by sa tiež malo usilovať zabezpečiť, aby všetky budúce zmluvy na vzdelávacie zdroje financované z verejných prostriedkov obsahovali podmienku otvorenej licencie CC-BY Creative Commons Attribution („uviedenie autora“). Jeden z ďalších navrhnutých záväzkov ministerstvo zaväzuje, aby podporilo preklad dostupných zahraničných otvorených vzdelávacích zdrojov. Nezávislá výskumníčka toto opatrenie vníma ako potenciálne finančne nenáročné a rýchle riešenie. Tiež odporúča, aby ministerstvo zorganizovalo pre učiteľov a študentov workshopy o autorskom práve, rozdieloch medzi online a otvorenými vzdelávacími zdrojmi a o kritickom skúmaní zdrojov na internete. V neposlednom rade odporúča, aby ministerstvo širšie informovalo akademickú obec o správe „Dobrovoľné publikovanie dát súvisiacich s vedeckými publikáciami ako otvorené údaje“²¹.

¹ Napríklad Budapešťianska iniciatíva za otvorený prístup (<http://bit.ly/2brnVHH>), Berlínska deklarácia o otvorenom prístupe k vedeckým poznatkom v prírodných, technických a humanitných vedách (<http://bit.ly/2b523w9>) a Deklarácia otvoreného vzdelávania z Kapského Mesta (<http://bit.ly/2b9n8Yt>) (v anglickom jazyku).

² „Tretí akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Spojených štátoch amerických“, <http://bit.ly/2b53UBh> (v anglickom jazyku).

³ Ministerstvo školstva, „Programové vyhlásenie vlády SR – školstvo, veda, mládež a šport“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2a57Vw7>

⁴ Ministerstvo školstva, „Správa o stave školstva na Slovensku a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b5mKsU>

⁵ Internet Live Stats, „Používatelia internetu podľa krajín“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b1800H>

⁶ Příkladom je iniciatíva EÚ Otváranie vzdelávania, ku ktorej sa Slovensko pridalo s cieľom zvýšiť používanie otvorených vzdelávacích zdrojov. Nebolo to Ministerstvo školstva SR, ale Ministerstvo financií SR, konkrétne sekcia informatizácie, ktorá informovala o tomto projekte a slovenskej účasti na ňom.

⁷ Anneke Zuiderwijk, Natalie Helbig, J. Ramón Gil-García, and Marijn Janssen; „Special Issue on Innovation through Open Data - A Review of the State-of-the-Art and an Emerging Research Agenda: Guest Editors' Introduction“, navštívené 25. septembra 2016, <http://www.scielo.cl/pdf/jtaer/v9n2/art01.pdf> (v anglickom jazyku).

⁸ Úrad splnomocnenca, sekcia Otvorené vzdelávanie, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aQWNIN>, pozri tabuľku v exceli „Elektronicky dostupné vzdelávacie zdroje MŠVVŠ“

⁹ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

¹⁰ Ministerstvo školstva, e-mailová konverzácia, 6. októbra 2016

¹¹ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

¹² Centrálny register zmlúv (www.crz.gov.sk), „Zmluva o službách a licenčná zmluva č. 1030/2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b6A541>

¹³ Úrad splnomocnenca, e-mailová konverzácia, 6. septembra 2016

¹⁴ Centrálny register zmlúv (www.crz.gov.sk), „Zmluva o službách a licenčná zmluva CRZ ID: #744344“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bemEIO>

¹⁵ Ministerstvo školstva, e-mailová konverzácia, 23. septembra 2016

¹⁶ Ministerstvo školstva, „Dobrovoľné publikovanie dát súvisiacich s vedeckými publikáciami ako otvorené údaje“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bm38SW>

¹⁷ Ján Gondol, e-mailová konverzácia, 26. septembra 2016

¹⁸ Slovensko.digital, „Centrálné úložisko digitálneho obsahu (MŠ SR)“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aQmAox>

¹⁹ Vestník Úradu pre verejné obstarávanie, „Oznámenie 531 – VBS“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b6Ke0x>

²⁰ Centrálny register zmlúv (www.crz.gov.sk), „Zmluva o službách a licenčná zmluva č. 0839/2012, CRZ ID: #744344“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bemEIO>

²¹ Vestník Úradu pre verejné obstarávanie, „Oznámenie 3679 – DES“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2boXeR9>

²² Ministerstvo školstva, „Dobrovoľné publikovanie dát súvisiacich s vedeckými publikáciami ako otvorené údaje“, navštívené 23. decembra 2016, <http://bit.ly/2bm38SW>

ZÁVÄZKY Č. 11, 12 A 13: NOVÝ PROCES OBSTARÁVANIA VZDELÁVACÍCH ZDROJOV

Znenie záväzku:

Záväzok č. 11

Analyzovať proces obstarávania vzdelávacích zdrojov v primárnom a sekundárnom vzdelávaní a identifikovať možné prekážky ich zverejnenia pod otvorenou licenciou „Creative Commons uvedenie autora“.

Záväzok č. 12

Navrhnuť nový proces obstarávania učebníc a ďalších vzdelávacích zdrojov v primárnom a sekundárnom vzdelávaní, v ktorom bude možné zabezpečiť zverejnenie obstarávaných vzdelávacích zdrojov pod otvorenou licenciou „Creative Commons uvedenie autora“.

Záväzok č. 13

Pilotne overiť proces obstarávania vzdelávacích zdrojov vrátane ich zverejnenia pod otvorenou licenciou „Creative Commons uvedenie autora“.

Zodpovedné inštitúcie: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

Spolupracujúce inštitúcie: podpredseda vlády a minister vnútra, minister zdravotníctva, minister kultúry a predsedníčka Úradu pre verejné obstarávanie pre záväzok č. 11 a 12

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. december 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účast verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
11. Analyzovať proces obstarávania vzdelávacích zdrojov		X			X					X				X				X			
12. Navrhnuť nový proces obstarávania			X		X					X				X				X			
13. Pilotne overiť nový proces obstarávania				X	X							X		X				X			

KONTEXT A CIELE

Nadväzujúc na predchádzajúce záväzky v otvorenom vzdelávaní a vede Ministerstvo školstva SR sa zaviazalo, že pripraví analýzu súčasného procesu obstarávania vzdelávacích zdrojov a navrhne nový proces obstarávania, ktorý umožní ich šírenie pod otvorenými licenciami a následne tento proces obstarávania pilotne zrealizuje. Konkrétnosť znenia jednotlivých záväzkov a ich možný dosah sú rôzne. Napríklad znenie záväzku č. 11 – analyzovať aktuálny proces obstarávania je veľmi všeobecné. Nie je z neho jasné, kto bude presne pracovať na tejto analýze, či bude robená participatívne a ako sa naloží s jej výsledkami. Záväzok č. 12 – navrhnuť nový proces obstarávania je o čosi konkrétnejší. Záväzok č. 13 – pilotne overiť proces obstarávania je konkrétny a mohol by mať zásadný dosah a priniesť do manažmentu vzdelávacích zdrojov novú prax.

MIERA DOKONČENIA

Záväzok č. 11: Sčasti dokončené

Podľa Sebahodnotiacej správy Úradu splnomocnenca ministerstvo zanalyzovalo obstarávací proces vzdelávacích zdrojov na základných a stredných školách s dôrazom na autorské právo (záväzok č. 11). Zadefinovalo súčasné prekážky, ktoré momentálne neumožňujú, aby boli vzdelávacie zdroje zverejnené pod otvorenými licenciami¹. Táto analýza však nie je verejne dostupná a nebola sprístupnená ani Úradu splnomocnenca. Nezávislá výskumníčka podala žiadosť o informácie v zmysle infozákona a vypýtala si analýzu pre potreby tejto správy. Ministerstvo sprístupnenie zamietlo s odôvodnením, že ide o interný dokument², a to aj napriek tomu, že analýza neobsahuje informácie,

ktoré by mohli spadať pod výnimky z infozákona.

Závazok č. 12: Sčasti dokončené

Závazok č. 13: Sčasti dokončené

Nový proces obstarávania bol navrhnutý a pilotne preverený (záväzok č. 12 a 13) pre učebnice na dva predmety – stredoškolskú geografiu³ a prvouku pre základné školy⁴. Podmienkou obstarávania však bolo použitie CC-BY-NC Creative Commons Attribution-NonCommercial licencie („uviedenie autora – nekomerčné použitie“). Pilotný proces obstarávania sa omeškal s odvolaním sa na zmeny v Autorskom zákone⁵. V čase písania tejto správy ministerstvo neobstaralo žiadne učebnice s použitím najširšej licencie CC-BY Creative Commons Attribution („uviedenie autora“)⁶. Sebahodnotiaca správa Úradu splnomocnenca uviedla, že ministerstvo plánuje uskutočniť tento pilotný proces obstarávania aj na ďalšie učebnice na ďalšie predmety.

PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Neprispejú vôbec

Predchádzajúci výskum v oblasti skonštatoval, že učebnice sú na Slovensku poskytované silne centralizovaným spôsobom a Slovensko trpí nedostatkom kvalitných učebníc⁷. Respondenti dotazníka, ktorý vytvorila autorka tejto správy, uviedli, že súčasný obstarávací proces je rigidný a obmedzujúci. Univerzitná profesorka uviedla, že by nemohla publikovať pod otvorenou CC-BY licenciou („uviedenie autora“), keby bola vydavateľom univerzita. Takáto publikácia by totiž nebola oficiálne uznaná a nezapočítala by sa jej do publikačnej činnosti, čo by ju diskriminovalo oproti kolegom, ktorí publikujú pod univerzitou, ale zároveň pod reštriktívnou licenciou. Oslovení univerzitní profesori sa zhodujú, že trh so

vzdelávacími zdrojmi by mal byť liberalizovaný a mal by vyučujúcim ponechať väčšiu slobodu urobiť konečné rozhodnutie, podľa čoho chcú učiť. Veria, že väčšia sloboda by ich viac motivovala vytvárať si vlastné vzdelávacie zdroje⁸.

Závazky zatiaľ nezmenili status quo. Keďže analýza obstarávania vzdelávacích zdrojov pre základné a stredné školy nie je verejne dostupná (záväzok č. 11), nijakým spôsobom nezlepšila prístup k informáciám v tejto oblasti. Navyše, ako už bolo uvedené, žiadne učebnice zatiaľ neboli obstarané ani pilotne pod najširšou CC-BY licenciou („uviedenie autora“) tak, ako to bolo sľúbené v záväzku. Závazky preto nijako neprispeli k lepšiemu prístupu k otvoreným vzdelávacím zdrojom.

ĎALŠIE KROKY

Závazky sa dostali do ďalšieho akčného plánu. Podľa navrhnutých záväzkov by malo Ministerstvo školstva SR zabezpečiť, aby všetky budúce zmluvy s dodávateľmi vzdelávacích zdrojov vytvorených z verejných prostriedkov obsahovali podmienku, že musia byť dostupné pod otvorenou CC-BY licenciou („uviedenie autora“). Výskumníčka víta tento krok a zároveň odporúča transparentnejší výber aj schvaľovací proces vzdelávacích zdrojov. Podľa navrhnutých záväzkov by malo Ministerstvo školstva SR o týchto procesoch pravidelne informovať na svojej webovej stránke. Autorka tejto správy v súlade s názormi oslovených odborníkov a odborníček odporúča, aby ministerstvo pri tvorbe a výbere vzdelávacích zdrojov ponechávalo väčšiu slobodu školám a vyučujúcim.

¹ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

² Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, e-mailová konverzácia zo 6. októbra 2016

³ Vestník Úradu pre verejné obstarávanie, „Oznámenie 2164 – MNA“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bzfACa>

⁴ Vestník Úradu pre verejné obstarávanie, „Oznámenie 1634 – MNA“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bthJev>

⁵ Od 1. januára 2016 vstúpil do účinnosti nový autorský zákon č. 185/2015 Z. z. a nahradil starý autorský zákon č. 618/2003 Z. z.

⁶ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, e-mailová konverzácia zo 6. októbra 2016

⁷ Michal Rehúš. 2016. „Zviazané učebnice“. Inštitút vzdelávacej politiky na Ministerstve školstva, navštívené 16. septembra 2016. <http://bit.ly/2d6nPFn>

⁸ Výsledky dotazníka k záväzkom Iniciatívy pre otvorené vládnutie v oblasti otvoreného vzdelávania a vedy, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b3dJo9>

ZÁVÄZKY Č. 17 A 18: PREKÁŽKY OTVORENÉHO PRÍSTUPU K VÝSLEDKOM VEDY A VÝSKUMU

Znenie záväzku:

Záväzok č. 17

V súčinnosti s dotknutými inštitúciami identifikovať možné prekážky plného nasadenia otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu (Open Access), napr. exkluzívne zmluvy autorov s vydavateľmi, grantovými schémami a pod.

Záväzok č. 18

Predložiť na rokovanie vlády analýzu zavedenia povinnosti, aby všetky neutajené vedecké publikácie, ktoré sú zaradené v evidencii publikačnej činnosti minimálne v kategórii A a B (prvé písmeno) alebo ekvivalentné, boli otvorené a bezplatne prístupné verejnosti.

Zodpovedná inštitúcia: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

Spolupracujúce inštitúcie: podpredseda vlády a minister vnútra, minister zdravotníctva, minister obrany, minister kultúry a predsedníčkou Úradu pre verejné obstarávanie

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 30. jún 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
17. Identifikovať prekážky otvoreného prístupu k výsledkom vedy			X		X	X				X						X			X		
18. Analyzovať zavedenie povinnosti bezodplatne sprístupniť vedecké publikácie				X	X					X						X			X		

KONTEXT A CIELE

Nadväzujúc na záväzok č.16 – zmapovať repozitáre, ktoré by mohli slúžiť na ukladanie vedeckých publikácií a výskumných dát, sa ministerstvo zaviazalo identifikovať prekážky implementácie otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu. Ministerstvo tiež prisľúbilo, že pripraví a predloží vláde analýzu, ktorá zavedie povinnosť bezodplatne sprístupňovať všetky vedecké publikácie verejnosti. Celkovo mali oba tieto záväzky (č. 17 a 18) potenciál prispieť k lepšej implementácii otvoreného vzdelávania a vedy na Slovensku. Zachytenie súčasného stavu, a teda aj prekážok implementácie otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu a analyzovanie podmienok, za ktorých by vedecké publikácie mohli byť bezodplatne sprístupnené verejnosti, sú nevyhnutné kroky pre napredovanie v tejto téme.

MIERA DOKONČENIA

Záväzok č. 17: Dokončené

Záväzok č. 18: Dokončené

Oba tieto záväzky boli dokončené. Skutočné výsledky však závisia od toho, či a ako budú implementované ďalšie záväzky v tejto oblasti, napríklad či vznikne centrálné úložisko pre vedecké publikácie a výskumné dáta.

Podľa Sebahodnotiacej správy Úradu splnomocnenca Ministerstvo školstva SR spolu s prizvanými odborníkmi a odborníčkami z radov hlavných donorov a prijímateľov výskumných grantov navrhlo dokument, ktorý zachytáva súčasný stav v oblasti otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu¹. Analýza skonštatovala, že starý aj nový autorský zákon² nepredstavujú žiadnu prekážku pre otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu, pokiaľ prijímateľ grantu hneď na začiatku zabezpečí

vysporiadanie autorských práv. Úrad pre verejné obstarávanie tiež potvrdil, že obstarávateľ má právo vyžadovať, aby obstarané dielo bolo dodané pod otvorenými CC-BY licenciami („uviedenie autora“), ktoré umožňujú bezodplatné opätovné použitie diela³. Analýza tiež zdôraznila potrebu vybudovať úložiská pre vedecké diela, a to či už v rámci jednotlivých inštitúcií alebo centrálne úložisko pre všetky výskumné inštitúcie. V súčasnosti neexistuje jednotná stratégia a každá univerzita a výskumná inštitúcia má vlastné politiky v oblasti otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu. Väčšina z nich nemá interné pravidlá určujúce spôsob poskytovania práv k dielam a rozhodnutie plne ponecháva na svojich zamestnancov. Analýza tiež vyzdvihla potrebu zjednotiť formáty, nastaviť minimálne požiadavky pre metadáta a zabezpečiť interoperabilitu informačných systémov.

Ministerstvo školstva dokončilo záväzok č. 18, keď 11. novembra 2015 predložilo vláde „Analýzu zavedenia bezplatného sprístupňovania vybraných typov publikačných výstupov“⁴. Analýza má však len informatívny charakter, a teda neukladá autorom a autorkám povinnosť publikovať ich diela pod otvorenými licenciami. Analýza nadviazala na predchádzajúci dokument identifikujúci možné prekážky otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu. Medzi jej hlavné zistenia patrí, že otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu môže byť na Slovensku implementovaný v plnom rozsahu s výnimkou utajovaného výskumu, napríklad armádneho výskumu.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Záväzok č. 17.

Prístup k informáciám: Okrajovo
Účasť verejnosti: Okrajovo

Analýza nebola vytvorená len interne v rámci Ministerstva školstva SR. Naopak, boli k nej prizvaní odborníci a odborníčky z radov donorov a prijímateľov

výskumných grantov, a preto tento záväzok vytvoril okrajovú príležitosť pre participáciu relevantnej odbornej verejnosti. Otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu je relevantný aj pre súkromný sektor a širšiu akademickú obec, a preto konzultácie mali mať väčší rozsah a zapojiť ďalších aktérov. Vzhľadom na to, že analýza je verejne dostupná, záväzok tiež okrajovo prispel k zlepšeniu prístupu k informáciám v tejto téme.

Záväzok č. 18.

Prístup k informáciám: Okrajovo

Záväzok č. 18 viedol k miernemu zlepšeniu prístupu k informáciám v tejto téme, lebo analýza o zavedení povinnosti bezodplatne sprístupniť vedecké publikácie je verejne dostupná online. Aby však táto analýza mala zásadnejší vplyv, je nevyhnutné, aby ju vedci a vedkyne začali uplatňovať v praxi a zverejňovali výsledky vlastného výskumu pod otvorenými licenciami.

ĎALŠIE KROKY

Ani jedna z analýz neodhalila žiadne podstatnejšie prekážky, ktoré bránia implementácii otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu na Slovensku. Ministerstvo školstva SR by preto malo ďalej pokračovať v opatreniach, ktoré by prispeli k napredovaniu v tejto oblasti. Nezávislá výskumníčka vníma pozitívne, že aj ďalší akčný plán nadväzuje na tieto záväzky a zabezpečuje tak kontinuitu v tejto oblasti. Podľa navrhnutých záväzkov by ministerstvo malo zabezpečiť, aby všetky jeho dokumenty, manuály atď. boli zverejnené pod otvorenými licenciami, čím pôjde jednak príkladom, a zároveň aj prispeje k zvyšovaniu povedomia o otvorenom prístupe k výsledkom vedy a výskumu. Ministerstvo tiež prisľúbilo, že vytvorí a spravádzkuje centrálne úložisko pre vedecké publikácie a výskumné dáta. Keďže termín spravádzkovania je naplánovaný na koniec roka 2018, zostávajúci čas by bolo vhodné využiť na konzultácie s relevantnými aktérmi zo súkromného sektora a akademickej obce. Tí by mohli pomôcť sformulovať svoje očakávania a požiadavky na centrálne úložisko.

¹ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, „Identifikovanie bariér implementácie úplného prístupu k výsledkom vedy a výskumu“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aVgKIT>

² SLOV-LEX (Právny a informačný portál), autorský zákon č. 185/2015 Z. z. nahradil autorský zákon č. 618/2003 Z. z., navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b3eVrJ> a <http://bit.ly/2bi-Y42R>

³ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, „Identifikovanie bariér implementácie úplného prístupu k výsledkom vedy a výskumu“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aVgKIT>

⁴ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, „Analýza zavedenia bezplatného sprístupňovania vybraných typov publikačných výstupov“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bt-JN27>

ZÁVÄZKY Č. 14, 15, 20, A 21: ZVYŠOVAŤ POVEDOMIE O OTVORENOM VZDELÁVANÍ A VEDE

Znenie záväzku:

Záväzok č. 14

Navrhnuť opatrenia a ich realizáciu na zvyšovanie povedomia učiteľov a ostatných pedagogických zamestnancov o otvorených vzdelávacích zdrojoch.

Záväzok č. 15

Zapojiť sa do multilaterálnych snáh v Európe aj mimo nej, ktoré podporujú tvorbu, skvalitňovanie, zdieľanie a opakované použitie otvorených vzdelávacích zdrojov.

Záväzok č. 20

Informovať slovenské vzdelávacie a výskumné inštitúcie o výhodách otvoreného prístupu pre ne samotné, ako aj pre komerčnú sféru, neziskové organizácie a širokú verejnosť.

Záväzok č. 21

Spolupracovať s ďalšími krajinami pri tvorbe ich vlastných stratégií otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu a zdieľať poznatky získané pri implementácii na Slovensku.

Zodpovedná inštitúcia: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR bolo určené ako zodpovedné za realizáciu záväzkov č. 14 a 15. Úrad splnomocnenca bol určený ako zodpovedný za realizáciu záväzkov č. 20 a 21.

Spolupracujúce inštitúcie: bližšie neurčená

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 30. september 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účast verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
14. Zvýšiť povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch medzi učiteľmi			X		X						X			X				X			
15. Zvýšiť povedomie o otvorenom prístupe k výsledkom vedy		X			Nejasná					X				X				X			
20. Zapojiť sa do medzinárodných aktivít na podporu otvoreného vzdelávania		X			X						X				X				X		
21. Spolupracovať medzinárodne na stratégiách otvoreného prístupu k výsledkom vedy		X			Nejasná					X					X				X		

KONTEXT A CIELE

Závazky nadväzujú na predchádzajúce záväzky v oblasti otvoreného vzdelávania a vedy. Závazky č. 14 a 20 navrhujú prijať opatrenia, ktoré by zvýšili povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch a otvorenom prístupe k výsledkom vedy. Oslovení respondenti a respondentky sa zhodli, že povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch je medzi vyučujúcimi aj študentmi veľmi nízke, a preto tieto záväzky môžu mať reálny dosah. Závazky č. 15 a 21, ktoré sa sústredili na medzinárodnú spoluprácu v oblasti otvoreného vzdelávania a vedy, sú menej relevantné, pokiaľ nevytvoria systematickú príležitosť zapojiť sa aj pre radových učiteľov a vedcov na Slovensku. Závazky č. 15 a 21 sú tiež menej konkrétne a merateľné, keďže neuvádzajú, aké aktivity budú prebiehať, prípadne k akým partnerstvám sa Slovensko v tejto oblasti pridá. Preto majú aj menší možný dosah ako záväzky č. 14 a 20, hoci medzinárodná výmena ideí a skúseností môže byť užitočná a priniesť príklady dobrej praxe zo zahraničia na Slovensko.

Oslovení respondenti v dotazníku uviedli, že vyučujúci a študenti nie sú dostatočne oboznámení s Autorským zákonom a ich používanie materiálov pre účely výučby a štúdiá môžu byť, hoci nevedome, v konflikte s platnou legislatívou. V tejto súvislosti sa všetci zhodli, že zvyšovanie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch a otvorenom prístupe k výsledkom vedy je prospešné¹. Niektorí však dodali, že v školstve existujú pálčivejšie témy, ktoré si vyžadujú riešenie.

Ďalej tiež identifikovali bariéry používania otvorených vzdelávacích zdrojov a výstupov vedy a výskumu ako nedostatok finančnej aj osobnej motivácie vyučujúcich sledovať svetové trendy vo vzdelávaní, nedostatočné jazykové schopnosti a zároveň dostupnosť väčšiny otvorených vzdelávacích zdrojov len v angličtine, ako aj slabá digitálna gramotnosť². Závazky zvýšiť povedomie o otvorenom vzdelávaní a vede tak, ako sú sformulované, nereagujú na tieto primárne problémy. Hoci tieto záväzky majú dobrý úmysel a sú potenciálne užitočné, majú skôr len nízky možný dosah, pretože namiesto na príčiny reagujú na následky.

MIERA DOKONČENIA

Závazok č. 14: Sčasti dokončené

Závazok č. 15: Sčasti dokončené

Závazok č. 14 – navrhnuť opatrenia na zvýšenie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch medzi učiteľmi ešte len prebieha. Ministerstvo školstva SR identifikovalo program kontinuálneho vzdelávania učiteľov ako vhodnú platformu na oboznámenie sa s touto témou. Úrad splnomocnenca uviedol vo svojej Sebahodnotiacej správe, že Metodicko-pedagogické centrum, ktoré je hlavným poskytovateľom kontinuálneho vzdelávania učiteľov, pripravuje obsah kurzu na túto tému³. Kurz bude k dispozícii po schválení Akreditačnou komisiou. Takýto kurz môže poskytovať aj nezávislá organizácia. V čase písania tejto správy však nebola žiadna organizácia akreditovaná zorganizovať takýto kurz. Sebahodnotiaca správa Úradu splnomocnenca ďalej uviedla, že ministerstvo sa zapojilo do viacerých medzinárodných projektov, ktoré podporujú tvorbu a používanie otvorených vzdelávacích zdrojov. Ako jediný príklad uviedla projekt Európskej únie Consumer Classroom financovaný Európskou komisiou⁴. Projekt predstavuje kolaboratívnu platformu pre učiteľov z krajín EÚ. Z platformy však nie je jasné, ako sa na projekte podieľa konkrétne Ministerstvo školstva SR, keďže na platforme nezverejňuje žiadne vzdelávacie zdroje.

Závazok č. 20: Dokončené

Závazok č. 21: Dokončené

Závazky č. 20 a 21 boli dokončené, hoci vzhľadom na ich vágnu formuláciu je ťažké zmerať, či výstupy naplnili východiskové ciele. Úrad splnomocnenca zorganizoval viacero konferencií a workshopov o otvorenom prístupe k výsledkom vedy na Slovensku a aktívne sa na nich podieľal⁵. Spolupracoval tiež s významnými zahraničnými MVO, ako aj verejnými inštitúciami⁶ s cieľom podeliť sa o skúsenosti k tejto téme. V neposlednom rade vtedajší zástupca úradu publikoval článok v recenzovanom odbornom časopise s otvoreným prístupom, v ktorom uvádza, že Iniciatíva pre otvorené vládnutie je užitočnou platformou pre zlepšenie politík otvoreného vzdelávania a ako príklad uvádza Slovensko⁷. Tento článok však nehodnotí, ako boli záväzky implementované v praxi.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Závazok č. 14:

a Závazok č. 20:

Prístup k informáciám: Neprispejú vôbec

Implementácia záväzkov týkajúcich sa otvorených vzdelávacích zdrojov bola obmedzená, a tak záväzok č. 14 – zvýšiť povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch neprispejú k zmene status quo. Hoci Sebahodnotiacia správa uviedla projekt EU Consumer classroom ako príklad zapojenia sa Ministerstva školstva SR do témy otvoreného vzdelávania, neexistuje presvedčivý dôkaz o tom, že ministerstvo aktívne participuje na tejto platforme, ktorá slúži MVO a vyučujúcim na výmenu otvorených vzdelávacích zdrojov. Po konzultácii s právnikmi v oblasti práva duševného vlastníctva⁸ nezávislá výskumníčka skonštatovala, že projekt EU Consumer classroom ako príklad dobrej praxe poskytovania otvorených vzdelávacích zdrojov neobstoí⁹.

Závazok č. 15:

a Závazok č. 21:

Prístup k informáciám: Neprispejú vôbec

Účasť verejnosti: Neprispejú vôbec

Politická zodpovednosť: Neprispejú vôbec

Respondenti dotazníka privítali, že Iniciatíva pre

otvorené vládnutie otvára a sprostredkúva diskusiu o otvorenom vzdelávaní a vede a usiluje sa zvyšovať povedomie v týchto témach. Všetky uskutočnené aktivity a medzinárodné partnerstvá okrajovo prispeli k lepšiemu prístupu informácií, najmä v téme otvoreného prístupu k výsledkom vedy, ktorú zastrešoval Úrad splnomocnenca.

ĎALŠIE KROKY

Závazky sa dostali aj do nasledujúceho akčného plánu. Navrhnuté záväzky zaväzujú Ministerstvo školstva SR pokračovať v aktivitách na zvyšovanie povedomia a v medzinárodných partnerstvách. Autorka tejto správy tomuto ministerstvu a Úradu splnomocnenca odporúča, aby sa viac zamerali na domácich aktérov a aktérky než na zahraničných. Hoci je dôležité budovať reputáciu Slovenska v zahraničí, témy otvoreného vzdelávania a vedy si musia najskôr osvojiť slovenskí učitelia a vedci. V tomto kontexte nezávislá výskumníčka víta, že sa do nového akčného plánu dostal aj záväzok založiť na Ministerstve školstva SR kontaktný bod pre otvorenú vedu. Kontaktný bod by mal poskytovať odbornú a finančnú podporu pri implementovaní otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu. Keďže tieto témy doteraz nepatrili medzi priority ministerstva a nemali svojho ideového vlastníka, vytvorenie kontaktného bodu pre otvorenú vedu je dôležitý krok pre ďalšie napredovanie v tejto téme.

¹ Výsledky dotazníka k záväzkom Iniciatívy pre otvorené vládnutie v oblasti otvoreného vzdelávania a vedy, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2b3dJo9>

² Tamtiež.

³ Úrad splnomocnenca, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁴ <https://www.consumerclassroom.eu/sk>

⁵ Na ilustráciu uvádzam aspoň niekoľko stretnutí: Open Access politika Slovenska v Európskom rámci 2015 – súčasný stav a perspektívy, Open Education Kick-off Meeting, stretnutie Rady vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie

⁶ Na ilustráciu uvádzam niekoľko stretnutí so zahraničnými partnermi v oblasti otvoreného prístupu k výsledkom vedy: Open Education Global Conference 2015, eGovernment Conference, NLPRES, ARede Educa Conference, OGP Global Summit v Mexiku, OpenCon Conference.

⁷ „Open government partnership as a platform for advancing open education policy“, Nicole Allen a Ján Gondol, Open Praxis, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aAqZ1N> (v anglickom jazyku).

⁸ Martin Husovec (odborný asistent na Tilburgskej univerzite, venuje sa oblasti duševného vlastníctva), e-mailová konverzácia zo 17. októbra 2016 a Tomáš Žuffa (právnik v oblasti duševného vlastníctva), osobné konzultácie z 5. augusta 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁹ Webová stránka projektu obsahuje klauzulu o autorských právach, ktorá vo všeobecnosti povoľuje používanie vzdelávacích materiálov s uvedením autora (iba reprodukciu), pokiaľ nie je uvedené inak. Táto klauzula je však len základná. Podľa oslovených odborníkov na právo duševného vlastníctva môže byť pre potenciálnych používateľov projektu zložité rozumiť, na aký rozsah poskytnutého obsahu sa vzťahuje. Ďalej vysvetľujú, že nie je jasné, či sa táto klauzula vzťahuje na celý obsah webovej stránky projektu, vzdelávací obsah na webovej stránke, samotnú webovú stránku (jej dizajn, ilustrácie, fotografie, písma, texty atď.) a/alebo na obsah poskytnutý tretími stranami. Toto môže vytvárať právnu neistotu pre poskytovateľa webovej stránky, ako aj pre potenciálnych používateľov projektu. Navyše, všeobecná klauzula o autorských právach, ktorá umožňuje používanie s uvedením autora (reprodukciu) môže byť zrušená osobitnými reštriktívnymi klauzulami, ktoré sa pravdepodobne môžu vzťahovať na určitý obsah a obmedziť možnosti jeho použitia. Problémom je, že rozsah obmedzení sa môže značne líšiť a nie je úplne kontrolovaný, pretože môže závisieť od úmyselného rozhodnutia poskytovateľa webovej stránky alebo tretích strán. Skusmé preskúmanie obsahu webovej stránky projektu odhalilo, že niektoré tretie strany poskytli vzdelávací obsah pod reštriktívnymi licenciami. Niektoré z nich dokonca podmienili akékoľvek použitie vzdelávacieho obsahu predchádzajúcim výslovným písomným súhlasom. Všetky tieto skutočnosti robia projekt EU Consumer classroom komplikovaný pre potenciálnych používateľov

ZÁVÄZKY Č. 22, 23, ★24, ★25, A 26: PARTICIPATÍVNA TVORBA VEREJNÝCH POLITÍK

Znenie záväzku:

Záväzok č. 22

Identifikovať aspoň jednu verejnú politiku v každom rezorte, ktorá bude vytvorená participatívnym spôsobom.

Záväzok č. 23

Zrealizovať workshopy zamerané na tému zapájania verejnosti do tvorby verejných politík pre zamestnancov štátnej správy, ktorí budú zodpovední za identifikáciu a následné vytvorenie verejnej politiky participatívnym spôsobom.

★Záväzok č. 24

Participatívnym spôsobom s občianskou verejnosťou vytvoriť vybranú verejnú politiku a pripraviť podmienky na jej implementáciu.

★Záväzok č. 25

Vytvoriť kritériá na hodnotenie participatívnych procesov tvorby a implementácie verejných politík.

Záväzok č. 26

Vyhodnotiť tvorbu a implementáciu vybraných verejných politík zrealizovaných participatívnym spôsobom.

Zodpovedná inštitúcia: podpredseda vlády a minister vnútra, podpredseda vlády a minister financií, minister hospodárstva, minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja, minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka, minister obrany, minister spravodlivosti, minister školstva, vedy, výskumu a športu, minister kultúry, minister zdravotníctva

Spolupracujúce inštitúcie: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 29. február 2016

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
22. Identifikovať verejné politiky, ktoré budú vytvorené participatívne				X		X				X						X			X		
23. Zorganizovať školenia pre úradníkov				X		X					X					X			X		
★24. Vytvoriť vybrané verejné politiky participatívne				X	X	X						X			X					X	
★25. Vytvoriť kritériá na hodnotenie participatívnych procesov				X		X						X				X			X		
26. Vyhodnotiť participatívnu tvorbu politik			X			X					X					X			X		

★Redakčná poznámka: Znenie tohto záväzku je relevantné pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie a má potenciálne zásadný vplyv. Záväzok je výrazne alebo úplne dokončený, a preto sa kvalifikuje ako tzv. záväzok s hviezdikou (starred commitment).

KONTEXT A CIELE

Cieľom tejto skupiny záväzkov je zapájať verejnosť do tvorby politík vo väčšej miere.

V poslednom Civicus indexe z roku 2013, ktorý skúma podmienky participácie MVO na verejnom živote, sa Slovensko umiestnilo na 34. mieste spomedzi 109 krajín¹. Better Life Index OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj), ktorý skúma celkovú kvalitu života, ale aj mieru občianskej participácie v krajinách OECD, ponúka o Slovensku zmiešaný obraz². Na jednej strane, volebná účasť na Slovensku je pod priemerom OECD krajín. Na druhej strane, možnosti verejnosti zapájať sa do tvorby legislatívy a regulácií sú na Slovensku nad priemerom OECD krajín.

Už predchádzajúci akčný plán upozornil na význam participatívnej tvorby verejných politík a obsahoval záväzky pilotne vytvoriť niekoľko vybraných verejných politík za účasti verejnosti. Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo zahraničných vecí SR a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR sa napríklad zaviazali participatívne vytvoriť zákon o ochrane prírody a krajiny, celoštátnu stratégiu ochrany a podpory ľudských práv a zákon o sociálnych službách. Odborníci a odborníčky z Ústavu výskumu sociálnej komunikácie vyhodnotili tvorbu týchto politík³, ale výsledky ich výskumnej správy neboli prijaté zástupcami verejných inštitúcií priaznivo⁴. Úrad splnomocnenca preto súhlasil, že vytvorí jednotné kritériá na hodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík a ich implementácie (záväzok č. 25). Tento krok je dôležitý a reaguje na značné rozdiely vo výsledkoch participatívnych procesov jednotlivých inštitúcií počas implementácie prvého akčného plánu. Za predpokladu, že by bol tento záväzok splnený a pravidlá by boli pre verejné inštitúcie záväzné, mal by zásadný vplyv, dokonca by mohol významne zmeniť zaužívané spôsoby práce verejných inštitúcií. V druhom akčnom pláne sa záväzok vytvoriť verejné politiky participatívne rozšíril na ostatné ministerstvá, ktoré dostali za úlohu identifikovať a participatívne vytvoriť aspoň jednu verejnú politiku (záväzky č. 22 a 24). Následne ich mali aj participatívne vyhodnotiť podľa nových Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, a tým podporiť dialóg medzi inštitúciami verejnej správy a MVO počas celého cyklu tvorby verejných politík (záväzok č. 26).

Školenia pre úradníkov zodpovedných za participatívnu

tvorbu vybraných verejných politík (záväzok č. 23) sú tiež dôležité a vhodne dopĺňajú ostatné záväzky v tejto oblasti. Všetci oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli v tom, že na to, aby bol celý proces zmysluplný, musí byť jeho participatívna povaha pochopená všetkými zúčastnenými⁵. Uviedli to ako základný predpoklad na úspešné zapájanie verejnosti do tvorby politík. Ak budú školenia dobre navrhnuté a zároveň aj priaznivo prijaté ich účastníkmi, je veľká šanca, že tí nové pozitívne skúsenosti prenesú do svojich inštitúcií a ovplyvnia ďalších úradníkov. Záväzok má preto potenciál prispieť

k tomu, aby sa proaktívne konanie a zapájanie verejnosti stali pre inštitúcie štandardom.

Oslovení odborníci sa však súčasne zhodli aj v tom, že hoci je participatívna tvorba verejných politík potrebná, bez ďalších opatrení nestačí na zvýšenie dôvery vo vládu a verejné inštitúcie⁶.

MIERA DOKONČENIA

Záväzok č. 22: Dokončený

Záväzok č. 23: Dokončený

★ **Záväzok č. 24: Výrazne dokončený**

★ **Záväzok č. 25: Dokončený**

Záväzok č. 26: Dokončený

Záväzky č. 22, 23, 25 a 26 boli dokončené, záväzok č. 24 bol dokončený vo výraznej miere. Záväzky č. 24 a 25 sa tiež kvalifikujú ako tzv. záväzky s hviezdikou (starred commitments – pozri redakčnú poznámku).

Ako jeden z výsledkov prvého akčného plánu vláda schválila Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík⁷ (ďalej len Pravidlá). Hoci majú Pravidlá len odporúčací charakter, predstavujú užitočný návod pre tých úradníkov a úradníčky, ktorí majú záujem zapájať do tvorby a hodnotenia politík odbornú verejnosť.

V nadväznosti na záväzky ministerstvá najskôr identifikovali verejné politiky, ktoré vytvoria za účasti verejnosti. Niektoré ministerstvá sa rozhodli zapojiť verejnosť do tvorby politík, na ktorých začali pracovať ešte pred vznikom záväzku a schválením druhého akčného plánu vo februári 2015. Ďalšie ministerstvá si vybrali pre tento účel celkom nové politiky. Ministerstvá sa rozhodli vytvoriť participatívne tieto politiky:

- Novela zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom

prístupe k informáciám (ďalej len infozákon)
(Ministerstvo spravodlivosti SR)

- Stratégia zvyšovania prístupnosti stavieb a územia s dôrazom na osoby so zdravotným postihnutím (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, politika bola navrhnutá Radou občanov so zdravotným postihnutím)
- Stratégia implementácie nového stavebného zákona (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, politika bola navrhnutá Radou občanov so zdravotným postihnutím)
- Rozvoj verejnej osobnej a nemotorovej (cyklistickej a pešej) dopravy (Ministerstvo dopravy a výstavby SR)
- Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014 – 2030 (Ministerstvo zdravotníctva SR)⁸
- Stratégia rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020 a akčný plán na roky 2015 – 2017 (Ministerstvo kultúry SR)⁹
- Spotrebiteľský zákonník (Ministerstvo hospodárstva SR)
- Zákon o registri MVO (Ministerstvo vnútra SR)
- Koncepcia podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov (Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR)¹⁰
- Nová obranná stratégia SR (Ministerstvo obrany SR)
- Asignácia dane právnických a fyzických osôb (Ministerstvo financií SR)¹¹
- Koncepcia rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2018 (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR)¹²

V čase písania tejto správy spotrebiteľský zákonník a zákon o registri MVO ešte neboli prijaté, ale ich návrhy boli pripravované participatívne. Napríklad Úrad splnomocnenca používal ako platformu pre verejné konzultácie a pripomienkovanie zákona o registri MVO Docs.google.com¹³. Tvorba Obrannej stratégie bola odložená, odvolávajú sa na prípravu komplexnejšej Bezpečnostnej stratégie SR¹⁴. Ministerstvo zdravotníctva SR v čase písania správy ešte implementovalo niektoré z opatrení navrhnutých v Strategickom rámci

starostlivosti o zdravie 2014 – 2030. Zvyšné dokumenty, politiky a zákony boli vytvorené za účasti verejnosti.¹⁵ Hoci verejnosť bola zahrnutá do procesov tvorby niektorých navrhnutých politík už v počiatočnom štádiu, niektoré z týchto procesov zlyhali v závere, a nepriniesli požadované výsledky, respektíve politiky neboli prijaté. Toto bol príklad infozákona, ktoré Ministerstvo spravodlivosti nakoniec stiahlo z rokovania vlády po tom, čo v medzirezortnom pripomienkovom konaní dostalo k návrhu novely 757 pripomienok. Keby boli mnohé z pripomienok prijaté, zákon by výrazne zhoršil podmienky pre žiadateľov o informácie. Aj preto bola nakoniec do infozákona transponová len smernica č. 2013/37/EÚ o opakovanom používaní informácií verejnej správy (ďalej len PSI smernica)¹⁶. Podobný osud postihol aj novelu (stavebného) zákona č. 50/1976 Z. z. Vláda schválila nový Stavebný zákon, ale minister dopravy sa nakoniec rozhodol zákon stiahnuť z rokovania parlamentu¹⁷ po tom, čo musel čeliť kritike za mnohé nedostatky v návrhu zákona¹⁸.

V apríli a máji 2015 Úrad splnomocnenca zorganizoval päť poldenných alebo celodenných workshopov pre úradníkov a úradníčky zodpovedných za tvorbu verejných politík za účasti verejnosti. Tieto workshopy viedla skúsená facilitátorka¹⁹ a zúčastnilo sa ich 34 zástupcov všetkých relevantných ministerstiev. Tí mali možnosť oboznámiť sa so štyrmi úrovňami zapájania verejnosti do tvorby politík, zdieľať svoje skúsenosti s participatívnymi procesmi a vyskúšať si simulované participatívne procesy.

Úrad splnomocnenca²⁰ vytvoril širšiu pracovnú skupinu pozostávajúcu zo zástupcov inštitúcií verejnej správy, akademickej obce a MVO, ktorí spoločne vytvorili Kritériá na hodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík a implementácie (ďalej len Kritériá). Oficiálne ich Úrad splnomocnenca zverejnil na svojej webovej stránke 20. februára 2016²¹. Kritériá nadväzujú na predtým prijaté Pravidlá (od informovania verejnosti o tvorbe verejných politík po spoločnú tvorbu týchto politík s verejnosťou). Kritériá obsahujú jednoduché kontrolné zoznamy (tzv. checklisty) pre každú úroveň participatívnej tvorby verejných politík. Inštitúcie verejnej správy ich môžu použiť pri hodnotení priebehu a kvality ich vlastných participatívnych procesov. Kritériá boli tiež zahrnuté v Legislatívnych pravidlách vlády, ktoré určujú povinné postupy pri návrhoch právnych

predpisov a vládnych nariadeniach²². Výsledkom Legislatívnych pravidiel vlády je, že predkladateľ návrhu právneho predpisu má povinnosť vypracovať tzv. správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, a to napríklad prostredníctvom kontrolných zoznamov (tzv. checklistov) vypracovaných v Kritériách.

Úrad splnomocnenca pilotne použil tzv. checklisty aj pri príprave svojej vlastnej správy, ktorá hodnotí vybrané participatívne procesy. Okrem toho, aby získal spätnú väzbu, zaslal 60 účastníkom a účastníčkam participatívnych procesov dotazník²³. Správa²⁴, ktorá bola zverejnená 1. augusta 2016, priznala, že väčšia časť respondentov pochádzala z inštitúcií verejnej správy. Toto netreba opomenúť pri interpretovaní výsledkov správy. Správa skonštatovala, že úradníci a úradníčky vnímali participatívne procesy ako krok „k zvýšeniu dôvery“ medzi inštitúciami a verejnosťou a ku „kvalitnejším verejným politikám“. Správa tiež uviedla, že úradníci privítali možnosť „viesť dialóg a vymieňať si skúsenosti“. No niektorí úradníci sa sťažovali na „časovú náročnosť na prípravu a vyhodnotenie participatívnych procesov, prílišný formalizmus procesov, široké spektrum odborných zúčastnených a ich nedostatočnú znalosť legislatívy“²⁵.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Závazok č. 22:

a  **Závazok č. 24:**

Prístup k informáciám: Okrajovo

Účasť verejnosti: Okrajovo

Oslovení zástupcovia MVO sa zhodli, že participatívna tvorba verejných politík je dôležitá téma²⁶. Tí, ktorí poznali vývoj tvorby už uvedených vybraných verejných politík, potvrdili, že boli do istej miery vytvorené za účasti verejnosti. Ministerstvá využili rôzne metódy zapájania verejnosti, napríklad osobné konzultácie, workshopy, diskusie za okrúhlym stolom či pripomienkovanie návrhov. Niektoré MVO však vyjadrili obavy o transparentnosť týchto procesov a ich výsledkov. Hodnotiacia správa Úradu splnomocnenca k vybraným participatívnym procesom priznáva, že zástupcovia MVO sa sťažovali na neskoré poskytovanie informácií alebo ich neposkytovanie²⁷. Jedna z oslovených odborníkov zdôraznila, že otvorenosť

je kľúčový predpoklad úspešných participatívnych procesov. Vysvetlila, že „všetky zápisy zo stretnutí, výzvy na zapojenie atď. by mali byť včas zverejnené. Ak sa tak nedeje, účastníci môžu nadobudnúť pocit, že niečo je pred nimi skrývané, a to vedie k frustrácii“²⁸.

Oslovení odborníci uviedli aj ďalšie zdroje frustrácie, napríklad nedostatočnú spoluprácu vnútri inštitúcií, ale aj medzi nimi, a obmedzené alebo nejasné kompetencie úradníkov, ktoré často vedú k dlhým participatívnym procesom bez výsledného prijatia konzultovanej politiky²⁹. Tieto faktory zohrali rolu v prípade tvorby novely infozákona, ktorý bol stiahnutý z rokovania vlády, a novely Stavebného zákona, ktorý bol stiahnutý zo schôdze parlamentu³⁰. Napriek tomu, že proces bol veľmi dobre zorganizovaný, participatívny, transparentný a veľmi profesionálny,³¹ Ministerstvo spravodlivosti SR bolo nútené prijať politické rozhodnutie a opustiť pripravovaný návrh infozákona a mesiace práce a prijať len PSI smernicu, pretože niektoré ministerstvá odoslali v medzirezortnom pripomienkovom konaní zásadné pripomienky, ktoré boli proti základným princípom infozákona³².

Procesná časť participatívnej tvorby verejných politík je dobre zorganizovaná. Mnohé inštitúcie verejnej správy pravidelne organizujú stretnutia, ktoré sú otvorené pre zástupcov relevantných MVO a expertov. Napríklad tvorba Koncepcie rozvoja práce s mládežou na roky 2016–2018, ktorú vláda schválila 13. januára 2016, zahrnula niekoľko takých stretnutí. Podľa zástupcu Rady mládeže Slovenska boli stretnutia transparentné a profesionálne, zápisnice z nich boli k dispozícii a MVO mali možnosť poskytnúť spätnú väzbu³³. Napriek tomu cieľ konzultovanej politiky nebol jasne odkomunikovaný. Podľa jeho názoru nebolo jasné, ako by mala byť Koncepcia prepojená s inými strategickými dokumentmi ministerstva. Okrem toho v súčasnosti neexistujú žiadne dáta o práci s mládežou na Slovensku, preto Koncepcia čerpala iba z osobných skúseností a názorov. V neposlednom rade napriek tomu, že mu bola ponúknutá kompenzácia za jeho účasť na tvorbe Koncepcie, pre formálne obmedzenia ju nemohol prijať v mene organizácie, ktorú zastupoval. Skonštatoval, že „takýto prístup podporuje eróziu kapacít tretieho sektora“³⁴.

Celkovo záväzky č. 22 a 24 prispeli k miernemu zlepšeniu k prístupu k informáciám. Niektoré procesy

mohli byť transparentnejšie, ministerstvá mohli procesy zdokumentovať. Ani jeden z nich nie je dostupný ako zdokumentovaná prípadová štúdia, a tak príležitosť naučiť sa niečo nové z týchto participatívnych procesov zostala nevyužitá. Hoci nie všetky výsledky participatívnych procesov boli uspokojivé, záväzky určite vytvorili niekoľko príležitostí pre väčšie zapojenie sa verejnosti.

Záväzok č. 23: **Účasť verejnosti: Okrajovo**

Podľa prieskumu Úradu splnomocnenca účastníci školení ich považovali za užitočné a prínosné. Ďalší online prieskum zrealizovala autorka tejto správy³⁵. Okrem Ministerstva obrany SR, ktoré na prieskum nereagovalo, všetci účastníci a účastníčky školení ocenili túto príležitosť a vnímali školenia ako „motivačné“, „dobre zorganizované“ a „mimoriadne profesionálne“. Podľa facilitátorky, ktorá tieto školenia viedla, sú školenia často užitočné pri objasňovaní a zvládnutí očakávaní a vyvracaní mýtov. „Na jednej strane má verejnosť často prehnané očakávania a mylne si predstavuje, že keď už niečo aj povie, tak sa to musí pretaviť do finálnej podoby politiky. Je dôležité, aby verejnosť vedela, akým spôsobom sa pracovalo s pripomienkami, ale v žiadnom prípade to neznamená, že všetky pripomienky musia byť prijaté. Na druhej strane, úradníci majú rôzne obavy a pestujú mýty, že participácia znamená zahrnúť každého v tom najširšom zmysle. Veľmi sa im ulavilo, keď si uvedomili, že voľba je na nich, že oni majú právo (po zvážení všetkých aspektov) rozhodnúť, ktorú politiku budú robiť participatívne a ktorú nie,“ dodala³⁶. Napriek obmedzenému času a rôznym úrovniam skúseností účastníkov a účastníčok s participatívnou tvorbou verejných politík boli školenia hodnotené pozitívne. Verejnosť môže mať z týchto školení nepriamy prospech, a to vďaka interakciám s úradníkmi, ktorí budú lepšie pripravení na zapájanie verejnosti do tvorby politík. Aj preto tento záväzok prispel k lepšej občianskej participácii.

★Záväzok č. 25:

a Záväzok č. 26:

Účasť verejnosti: Okrajovo

Oslovení odborníci a odborníčky privítali iniciatívu nastaviť kritériá na hodnotenie participatívnych

procesov tvorby verejných politík, aj ich pri hodnotení využívať. Jeden z oslovených odborníkov uviedol, že participatívna tvorba verejných politík by sa nemala skončiť tým, že sa politiky prijímajú a schvália. Verejnosť by mala byť prítomná aj pri ich vyhodnotení³⁷. Hoci oslovení odborníci vnímali tieto záväzky pozitívne a kvalitu nastavených kritérií ohodnotili vysoko, mali vážne výhrady proti spôsobu hodnotenia. Jeden z oslovených odborníkov uviedol, že „sebahodnotenie je veľmi malá ambícia“. Ďalej argumentoval, že „na Slovensku nemáme tradíciu a kultúru evaluácií verejných politík. Nemalo by to byť ponechané na samotné inštitúcie, pretože si nedokážu udržať dostatočný odstup, nedokážu ísť nad rámec svojho pochopenia“. Uviedol, že externý prvok je veľmi dôležitý, aby boli výsledky hodnotenia nezávislé, ale aj užitočné. Súčasný spôsob hodnotenia umožňuje len veľmi formalistické hodnotenie³⁸. Celkovo tieto záväzky vytvorili niekoľko príležitostí na zapojenie sa verejnosti do tvorby kritérií a následne aj do hodnotenia vybraných participatívnych procesov. Keby sa v tomto záväzku ďalej pokračovalo, mohol by posunúť vývoj v tejto oblasti významne dopredu.

ĎALŠIE KROKY

Len dva zo šiestich záväzkov v tejto téme sa dostali do ďalšieho akčného plánu (v čase písania tejto správy ešte nebol schválený), a to konkrétne záväzok č. 23 (príprava školení pre úradníkov) a záväzok č. 26 (hodnotenie participatívnej tvorby vybraných politík).

Sebahodnotiaci správa Úradu splnomocnenca odporúča pokračovať v pravidelných školeniach pre úradníkov³⁹. Záväzok v ďalšom akčnom pláne (v čase písania tejto správy ešte nebol schválený) ukladá Úradu splnomocnenca povinnosť zorganizovať ďalšie školenia pre úradníkov a úradníčky s cieľom poskytnúť príležitosti na výmenu skúseností v oblasti participatívnej tvorby politík. Vzhľadom na to, že oslovení odborníci sa zhodli, že participatívne procesy fungujú lepšie v samosprávach ako v štátnej správe, autorka tejto správy odporúča školenia rozšíriť o úradníkov zo samosprávy a uvádzať príklady dobrej praxe zo samospráv. Rovnako tiež odporúča do školení zapojiť aj zástupcov MVO, a tak podporiť vzájomné porozumenie a priniesť do školení perspektívy z praxe.

Pokiaľ ide o záväzok č. 26, autorka tejto správy odporúča, aby Úrad splnomocnenca v ďalšom akčnom pláne prizval nezávislého externého hodnotiteľa, ktorý zhodnotí participatívne procesy pri tvorbe politík.

Ďalšie odporúčania pre vládu sú:

- zlepšiť budovanie kapacít MVO a poskytnúť im prostriedky na zapájanie sa do tvorby verejných politík (jeden z oslovených odborníkov uviedol, že „nemôžu pracovať zadarmo“⁴⁰),
- byť transparentní: otvorene a dostatočne vopred informovať o nadchádzajúcich príležitostiach na zapojenie sa do tvorby verejných politík a

vysvetľovať, prečo boli konkrétne verejné politiky vybrané pre participatívnu tvorbu politík,

- zabezpečiť dobrú spoluprácu a komunikáciu vnútri rezortov aj medzi nimi,
- zabezpečiť, aby úradníci, ktorí sa podieľajú na participatívnej tvorbe verejných politík, mali silný mandát konať v mene inštitúcií, ktoré zastupujú
- a zdokumentovať procesy participácie od navrhnutia po prijatie politiky a poskytnúť spätnú väzbu, ktoré pripomienky boli prijaté a ktoré nie a prečo.

¹ Civicus, The 2013 Civicus Enabling Environment Index, navštívené 13. septembra 2016, <http://civicus.org/eei/> (v anglickom jazyku).

² OECD, Better Life Index, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2cCpUYW> (v anglickom jazyku)

³ Gabriel Bianchi, Barbora Láštiová a Karolína Miková, „Analýza a/alebo evaluácia štyroch dialógov o verejných politikách – záverečná správa z výskumu“, Ústav výskumu sociálnej komunikácie, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bjqRq5>

⁴ Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, Úrad splnomocnenca, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁵ Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁶ Tamtiež.

⁷ Úrad splnomocnenca, „Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2alxP1U>; schválené uznesením vlády SR č. 645/2014, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aNQ9df>

⁸ Ministerstvo zdravotníctva, „Strategický rámec starostlivosti o zdravie 2014 – 2030“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bb8DE8>

⁹ Ministerstvo kultúry, „Stratégia rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020 a Akčný plán na roky 2015 – 2017“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aObd3>; schválené uznesením vlády SR č. 11/2015, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2alvdqQ>

¹⁰ Ministerstvo pôdohospodárstva, „Konceptia podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aOGWlc>; schválené uznesením vlády SR č. 598/2014, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2aOGHjW>

¹¹ Ministerstvo financií a mimovládne organizácie, „Memorandum Ministerstva financií a mimovládnych organizácií o stabilite a transparentnosti daňového financovania mimovládnych organizácií“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aOF2RZ>

¹² Ministerstvo školstva, „Konceptia práce s mládežou na roky 2016-2018“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aHj27F>

¹³ Úrad splnomocnenca, Návrh zákona o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2kHNjcx>

¹⁴ Vláda SR, „Návrh na zrušenie niektorých úloh z uznesení vlády Slovenskej republiky, uložených ministromi obrany Slovenskej republiky“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aCdpRS>

¹⁵ Stratégia rozvoja kultúry SR na roky 2014 – 2020 a Akčný plán na roky 2015 – 2017; Rozvoj verejnej osobnej a nemotorovej (cyklistickej a pešej) dopravy; Konceptia podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov

¹⁶ „Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.“ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2rTQqRQ>

¹⁷ Vládný návrh zákona o územnom plánovaní a výstavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) (Navrhovateľ vzal listom z 22. septembra 2015 svoj návrh zákona späť.) Parlamentná tlač č. 1573, 54. rokovanie Národnej rady SR 19. septembra 2015, navštívené 23. decembra 2016, <http://bit.ly/2kHQT6O>

¹⁸ Daniela Krajanová, „Počiatok po kritike stiahol z parlamentu nový stavebný zákon.“ DenníkN.sk, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2kLyCsA>

¹⁹ Workshopy viedla Karolína Miková z PDCS (Partners for Democratic Change Slovakia).

²⁰ Úrad splnomocnenca, „Zriadenie pracovnej skupiny k úlohe C. 25 Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2baxqe1>

²¹ Úrad splnomocnenca, „Kritériá na hodnotenie participatívneho procesu tvorby verejných politík a implementácie“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aJETBG>

²² Úrad vlády SR, „Návrh Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bklNJw>; schválené uznesením vlády SR č. 164/2016, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aJwJ6o>

²³ Spätná väzba bola slabá (18), preto bol dotazník doplnený aj telefonickým prieskumom (10)

²⁴ Úrad splnomocnenca, „Vyhodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aVuDUu>

²⁵ Tamtiež.

²⁶ Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

²⁷ Úrad splnomocnenca, „Vyhodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík“, táto správa nie je zverejnená na webe, ale bola poskytnutá na požiadanie

²⁸ Interview s odborníkom, ktorý si želal zostať v anonymite, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

²⁹ Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

³⁰ SITA, „Nový stavebný zákon si oddýchne až do ďalšej vlády“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2doGdJC>

³¹ Marcel D. Zajac (Centrum pre filantropiu a Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie), Konzultatívne stretnutie – Participácia, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

³² SLOV-LEX (Právny a informačný portál), navštívené 25. septembra 2016

³³ Andrej Schulcz, e-mailová konverzácia 20. septembra 2016

³⁴ Tamtiež.

³⁵ Odpovede na dotazník: Školenia pre úradníkov v participatívnej tvorbe verejných politík – stav záväzkov č. 23 a 24, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aPi0rf>

³⁶ Karolína Miková (Partners for Democratic Change Slovakia), osobný rozhovor z 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

³⁷ Interview s odborníkom, ktorý si želal zostať v anonymite, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

³⁸ Tamtiež.

³⁹ „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, Úrad splnomocnenca, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁴⁰ Marcel D. Zajac (Centrum pre filantropiu a Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie), Konzultatívne stretnutie – Participácia, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

ZÁVÄZOK Č. 27: ZMAPOVAŤ LEGISLATÍVU VO VZŤAHU K PARTICIPATÍVNEJ TVORBE VEREJNÝCH POLITÍK

Znenie záväzku:

Zmapovať súčasné legislatívne prostredia vo vzťahu k zapájaniu verejnosti do tvorby verejných politík a navrhnúť jeho úpravy.

Zodpovedná inštitúcia: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Spolupracujúce inštitúcie: podpredseda vlády a minister vnútra, podpredseda vlády a minister financií, minister hospodárstva, minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja, minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka, minister obrany, minister spravodlivosti, minister školstva, vedy, výskumu a športu, minister kultúry, minister zdravotníctva

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 30. september 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
		X				X				X				X						X	

KONTEXT A CIELE

MVO už dlhodobo poukazujú na potrebu väčšej účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov. Už prvý akčný plán obsahoval záväzok, ktorého cieľom bolo pripraviť návrh zákona o účasti verejnosti na legislatívnom procese¹. Vláda však od plnenia tohto záväzku oficiálne odstúpila a odôvodnila to omeškaním implementácie právneho a informačného portálu SLOV-LEX, ktorý mal obsahovať aj modul na tvorbu legislatívy. Tento záväzok bol v druhom akčnom pláne nahradený menej

ambicióznym záväzkom zmapovať legislatívne prostredie vo vzťahu k participatívnej tvorbe verejných predpisov.

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov bol prijatý v roku 2015 a nadobudol účinnosť 1. januára 2016.² Slovenské MVO, ktoré sa aktívne zúčastňovali na tvorbe a pripomienkovaní zákona, privítali, že zákon zakotvil právo verejnosti zúčastňovať sa na tvorbe právnych predpisov. Zákon ukladá povinnosť realizovať verejné konzultácie a rozporové konania so zástupcom verejnosti vždy, ak predkladateľ nevyhoviel hromadnej

pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb. Napriek tomu, že zákon bol schválený, detailné podmienky participatívnych procesov podliehajú Legislatívnym pravidlám vlády. Ich posledná verzia bola schválená 4. mája 2016³. Úrad splnomocnenca považuje Legislatívne pravidlá vlády za „mimoriadny úspech“⁴, lebo zahŕňajú Kritériá na hodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík a implementácie a zaväzujú predkladateľov legislatívy, aby do procesu zahrnuli verejnosť. MVO kritizovali Legislatívne pravidlá vlády s tým, že nielenže neobsahujú pravidlá účasti verejnosti na tvorbe verejných predpisov, ale navyše samy neboli vytvorené participatívne⁵.

Oslovení odborníci a odborníčky tiež tvrdili, že nové Legislatívne pravidlá umožňujú verejným inštitúciám obchádzať pripomienkové konanie alebo verejnosť úplne vylúčiť z pripomienkovania návrhov zákonov⁶. Vysokopostavený úradník z Ministerstva spravodlivosti SR argumentoval, že hoci to nie je najpriateľskejšie riešenie, zároveň vymenoval niekoľko situácií, v ktorých štát musí reagovať rýchlo a obísť pripomienkové konanie, aby zachoval základné funkcie štátu⁷.

Závazok zmapovať legislatívne prostredie vo vzťahu k participatívnej tvorbe verejných politík a právnych predpisov je užitočný, ak po ňom bude nasledovať novela zákona, ktorá vytvorí viac príležitostí pre účasť verejnosti. Keďže znenie záväzku je veľmi vágne, toto možno len predpokladať.

MIERA DOKONČENIA

Sčasti dokončené

Realizácia záväzku bola obmedzená. Úrad splnomocnenca nezmapoval legislatívne prostredie vo vzťahu k participatívnej tvorbe právnych predpisov. Sebahodnotiaca správa Úradu splnomocnenca uviedla, že Úrad požiadal predsedu vlády o odloženie termínu realizácie záväzku na 31. január 2019⁸. Úrad splnomocnenca svoju žiadosť odôvodnil tým, že v rokoch 2016 až 2019 uskutoční národný projekt

zameraný na podporu dialógu a spolupráce medzi inštitúciami verejnej správy a MVO, vďaka ktorému bude záväzok realizovaný „komplexnejšie“⁹. Napriek tomu, že tento záväzok sa v realizácii neposunul, v legislatíve týkajúcej sa participatívnych procesov nastali zmeny k lepšiemu po tom, čo bol prijatý zákon o tvorbe právnych predpisov a Legislatívne pravidlá vlády.

PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Účasť verejnosti: Zásadne

Keďže realizácia záväzku bola oficiálne odložená, nie je ani možné zhodnotiť, do akej miery záväzok vytvoril nové príležitosti pre lepšiu občiansku participáciu. V každom prípade napriek spomenutým nedostatkom prijatie zákona o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel predstavuje významné zlepšenie podmienok na zapájanie verejnosti do tvorby politík a právnych predpisov.

ĎALŠIE KROKY

Záväzok sa nedostal do ďalšieho akčného plánu. Vzhľadom na obavy, ktoré MVO vyjadrili zo súčasného znenia Legislatívnych pravidiel vlády, vláda by mala opätovne prehodnotiť:

- odstránenie pasáže Legislatívnych pravidiel, ktorá inštitúciám umožňuje obchádzať pripomienkové konanie,
- prísnejšie podmienky na skrátenie pripomienkového konania.

Okrem toho zákon o tvorbe právnych predpisov a Legislatívne pravidlá vlády by mali rozšíriť možnosť verejnosti participovať na tvorbe právnych predpisov aj na parlamentnú úroveň, ktorá je v súčasnosti pre verejnosť nedostupná.¹⁰

¹ Úrad splnomocnenca, „Akčný plan Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2012-2013, “ navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bkVl82>. Pozri záväzok č. 13.

² SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2bl12D1>

³ Úrad vlády, „Legislatívne pravidlá vlády“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2blkNJw>; schválené uznesením vlády SR č. 164/2016, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aJwJ6o>

⁴ Úrad splnomocnenca, „Schválené Legislatívne pravidlá vlády“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bn5Ref>

⁵ Štefan Szilva (nezávislý IT konzultant), Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁶ Via Iuris, „Nové pravidlá rozširia priestor pre obchádzanie pripomienkového konania“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aR2Naa>; a Marcel D. Zajac (Centrum pre filantropiu a Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie), Konzultatívne stretnutie – Participácia, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁷ Juraj Palúš (Ministerstvo spravodlivosti), 18. júl 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁸ Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, Úrad splnomocnenca, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2agz0Gy>

⁹ Tamtiež

¹⁰ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

ZÁVÄZOK Č. 28: KAMPAŇ K ELEKTRONICKÝM HROMADNÝM ŽIADOSTIAM

Znenie záväzku:

Uskutočniť verejnú kampaň na propagáciu systému elektronických hromadných žiadostí

Zodpovedná inštitúcia: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Spolupracujúce inštitúcie: bližšie neurčené

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. október 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
		X			X					X					X			X			

KONTEXT A CIELE

Záväzok sprevádzkovať elektronické hromadné žiadosti (ďalej len EHŽ) bol zahrnutý do prvého akčného plánu. Sprevádzkovanie EHŽ bolo naplánované na rok 2013, ale neboli naň vyčlenené žiadne finančné prostriedky. Nadôvažok sa vláda rozhodla nepoužiť zdrojový kód známeho amerického projektu e-petícií „We the People“ odvolávajúci sa na technické problémy¹. Ďalší rozvoj EHŽ pokračoval až po tom, keď boli začlenené do väčšieho projektu eDemokracia a otvorená vláda. Vláda neskôr schválila Návrh zabezpečenia procesu predkladania, spracovávaní a vybavovania EHŽ, ktorý podrobne opisuje, ako by mal občan vytvoriť a predložiť žiadosť, a ako by mala vláda postupovať po jej prijatí².

EHŽ boli sprevádzkované na centrálnom e-government portáli, www.slovensko.sk, 31. decembra 2015.

Základný postup pri predkladaní EHŽ je takýto: Po predložení EHŽ jej autor dostane odkaz, na ktorom má počas prvých piatich dní vyzbierať najmenej 100 podpisov. Keď sa to podarí, EHŽ bude zverejnená na portáli www.slovensko.sk. Aby sa vláda EHŽ zaoberala, mala by následne do 30 dní vyzbierať aspoň 15 000 podpisov. Ak sa podarí zozbierať tento počet podpisov, EHŽ je priamo odoslaná vláde, ktorá by sa jej následne mala venovať na jednom z jej pravidelných rokovaní. Toto odlišuje EHŽ od štandardných petícií, ktoré sú odoslané dotknutým inštitúciám (ministerstvám,

odborom, samosprávam atď.), ale nie vláde.

Cieľom tohto záväzku bolo zvýšiť povedomie a používanie portálu EHŽ.

MIERA DOKONČENIA

Výrazne dokončené

Tento záväzok bol dokončený z väčšej časti. Úrad splnomocnenca zorganizoval v rôznych slovenských mestách sériu workshopov, počas ktorých predstavil EHŽ aj iné projekty a témy³. Facilitátori workshopov vysvetlili rozdiely medzi EHŽ a petíciami aj ako verejnosť bude môcť využívať EHŽ. Je však dôležité spomenúť, že praktická ukážka používania EHŽ sa neuskutočnila, lebo platforma na ich predkladanie v čase workshopov ešte nebola prístupná. Úrad splnomocnenca v spolupráci s Národnou agentúrou pre sieťové a elektronické služby tiež zabezpečil sériu krátkych reklám, ktoré boli odvysielané v televízii a rozhlas s celoštátnym pokrytím. Aj tieto však boli vysielané v čase, keď platforma na EHŽ ešte nebola prístupná. V čase písania tejto správy platforma už bola v plnej prevádzke, ale ešte ju nikto nepoužil.

PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Neprišiel vôbec

Nepoužívanie EHŽ po siedmich mesiacoch od ich sprevádzkovania by mohlo naznačovať rôzne veci: neexistujúci dopyt po takejto platforme, nevedomosť o jej existencii alebo potenciálne/skutočné nedostatky, ktoré bránia verejnosti v jej používaní. Od sprevádzkovania platformy však došlo k masovým protestom učiteľov, niekoľkým veľkým

korupčným škandálom a kolektívnemu podaniu výpovedí zdravotných sestier, ktoré všetky predstavovali príležitosti využiť EHŽ. Odborník, oslovený pre účely tejto správy, je presvedčený, že EHŽ nemajú žiadnu podstatnú výhodu v porovnaní s petíciami. Uviedol, že eID je zbytočná prekážka pre používanie platformy EHŽ. „Požiadavka eID je sprevádzaná argumentom, že inštitúcie chcú identifikovať človeka, ktorý podáva EHŽ. Ale to je chabý argument, lebo aj petíciu môže niekto podať pod falošným menom. Poruší tým zákona, ale je to možné.“⁴

Všetci oslovení odborníci sa zhodli, že počet podpisov, ktorý je nutné zozbierať, je veľmi vysoký⁵. Advokátka z Via Iuris uviedla, že „by to musela byť veľmi silná téma, aby pritiahla toľko ľudí“⁶. Naopak, Úrad splnomocnenca si myslí, že pokiaľ nikto nevyskúša EHŽ, obavy o vysokom počte podpisov sú len špekulácie⁷.

ĎALŠIE KROKY

Tento záväzok sa dostal do ďalšieho akčného plánu. Úrad splnomocnenca plánuje analyzovať a vyhodnocovať používanie a efektívnosť EHŽ. Autorka tejto správy spolu s oslovenými odborníkmi a odborníčkami odporúča tieto kroky na podporu používania EHŽ:

- prehodnotiť stanovené hraničné hodnoty a výrazne znížiť počet potrebných podpisov počas 30-dňovej lehoty
- a identifikovať a osloviť jednotlivcov a organizácie, aby použili EHŽ pre svoje ciele.

¹ Úrad splnomocnenca, „Elektronické hromadné žiadosti - Executive Summary“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2jo1ff9>

² Úrad vlády, „Návrh zabezpečenia procesu predkladania, spracovávania a vybavovania elektronických hromadných žiadostí“, schválené uznesením vlády SR č. 636/2015, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2aZyeOE>

³ Úrad splnomocnenca, „Program pracovného workshopu“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bloUm8>

⁴ Štefan Szila (nezávislý IT konzultant), Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁵ Konzultatívne stretnutie – Participácia, uskutočnené 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁶ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁷ Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

ZÁVÄZOK Č. 29: ZVEREJNIŤ HODNOTENIA SUDCOV

Znenie záväzku:

Pripraviť legislatívny návrh, ktorý umožní zverejňovať hodnotenie práce sudcov a predložiť ho na rokovanie vlády.

Zodpovedná inštitúcia: minister spravodlivosti

Spolupracujúce inštitúcie: bližšie neurčené

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprišiel vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
			X		X					X					X				X		

KONTEXT A CIELE

V posledných rokoch je miera dôvery verejnosti v súdnictvo alarmujúco nízka¹. Eurobarometer z roku 2013 zameraný na súdnictvo odhalil, že napriek tomu, že v priemere obyvatelia EÚ (53 %) dôverujú súdnictvu, Slovensko a dve ďalšie členské krajiny sú hlboko pod priemerom². Podľa Eurobarometra o korupcii z roku 2014 56 % Slovákov považovalo korupciu a zneužitie verejnej právomoci v osobný prospech v súdnictve za rozšírené³. Len 10 % Slovákov sa vyjadrilo, že by nahlásili prípad korupcie a dôverovali súdom, že ich podnety vybaví.

Od roku 2012 sú sudcovia na Slovensku podrobení hodnoteniu svojimi kolegami⁴. Okrem ročného štatistického výkazu sudcu, ktoré sú pravidelne zverejňované na webovej stránke Ministerstva spravodlivosti SR, sudcovia prechádzajú rôznymi typmi ďalších hodnotení⁵: všeobecným hodnotením po piatich

rokoch výkonu funkcie sudcu, hodnotením v súvislosti s výberovým konaním alebo disciplinárnym konaním a hodnotením na vlastnú žiadosť. Sudca je tiež hodnotený po jednom roku, ak bezprostredne predchádzajúce hodnotenie sudcu malo záver „nevyhovujúci“⁶. (Výkon sudcu môže byť ohodnotený ako „výborný“, „dobrý“ alebo „nevyhovujúci“ a takéto hodnotenie musí byť odôvodnené).

Keďže sudcovia sú kľúčoví predstavitelia súdov, záväzok zverejňovať hodnotenia sudcov môže prispieť k väčšej otvorenosti v súdnictve. Oslovení odborníci však upozornili, že problémom je kvalita hodnotenia sudcov. Záväzok tak, ako je naformulovaný, je obmedzený na technický detail zverejňovania hodnotení. Vysoko postavený úradník na Ministerstve spravodlivosti SR kritizoval formálny charakter hodnotení: „Sudcovia hodnotia sudcov a každý dosahuje skvelé výsledky.“⁷ Neproporčne pozitívne hodnotenie je dôsledkom toho,

že sudcov hodnotia kolegovia. A nadôvažok hodnotenia nie sú verejne prístupné. Kvalita a objektívnosť hodnotení sú kľúčové problémy, na ktoré by mali záväzky Iniciatívy pre otvorené vládnutie v tejto oblasti reagovať. Aby boli hodnotenia sudcov vnímané ako dôveryhodné, musia obsahovať aj externé prvky kontroly, ako vytvorenie nezávislého špecializovaného senátu, ktorý bude za hodnotenie zodpovedný. Znenie záväzku však nereaguje na problém kvality hodnotenia sudcov. Vo svojej podstate je technický a nereaguje na oveľa väčší problém nedostatku dôvery v súdnictvo ako systém. A preto aj keby bol tento záväzok splnený, jeho dosah by bol obmedzený.

MIERA DOKONČENIA

Sčasti dokončené

Záväzok je splnený len sčasti. Ministerstvu spravodlivosti SR sa nepodarilo v termíne predložiť legislatívny návrh, ktorý by umožňoval zverejňovanie hodnotení práce sudcov. Vysoko postavený úradník na tomto ministerstve uviedol, že začínať legislatívny proces dva mesiace pred nadchádzajúcimi parlamentnými voľbami nebolo rozumné⁸. Z tohto dôvodu Ministerstvo spravodlivosti SR požiadalo o predĺženie termínu do 31. júla 2017, keď plánuje predložiť komplexnejší návrh zákona, na ktorom už v súčasnosti pracuje. Záväzok zlepšiť hodnotenia práce sudcov sa dostal aj do Programového vyhlásenia na vlády na roky 2016 – 2020⁹. Aktivista z Transparency International Slovakia (TIS) opísal rovnaký priebeh udalostí a tiež sa zhodol na dôvodoch, prečo ministerstvo nepripravilo legislatívny návrh skôr¹⁰.

PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Neprispeľ vôbec

Oslovení odborníci vnímajú odloženie legislatívneho návrhu za rozumný krok v prípade, že v súčasnosti pripravovaná novela bude naozaj širšie reagovať na problémy pri hodnotení práce sudcov. Aktivista z TIS uviedol, že súčasné hodnotenia sudcov nie sú dostatočne informatívne¹¹. Zákon o sudcoch a prísediach umožňuje v hodnoteniach veľkú mieru subjektivity, lebo hodnotitelia môžu vychádzať z „vlastných poznatkov osoby“ hodnoteného sudcu¹². Advokátka z Via Iuris, MVO pracujúcej v oblasti

súdnictva, spomenula diskusiu s ministerkou Luciou Žitňanskou, v rámci ktorej uviedla, že už tento rok plánuje zmeny v hodnoteniach práce sudcov, ktoré prispievajú k väčšej nezávislosti a transparentnosti¹³. Vysoko postavený úradník na ministerstve tento zámer potvrdil. V médiách bolo tiež viacero zmienok, v ktorých ministerka Žitňanská kritizovala tohtoročné hodnotenia práce sudcov¹⁴.

Keďže tento záväzok nebol splnený a hodnotenia práce sudcov zatiaľ neboli zverejnené, tento záväzok nezlepšil prístup k informáciám. Vzhľadom na to, že bol zahrnutý aj v Programovom vyhlásení vlády na roky 2016 – 2020 možno však očakávať, že v blízkej budúcnosti pripravovaná novela umožní zverejňovanie hodnotení práce sudcov a tiež zvýši ich kvalitu¹⁵.

ĎALŠIE KROKY

Záväzok sa dostal aj do ďalšieho akčného plánu, ktorý v čase písania tejto správy čakal na schválenie¹⁶. Výskumníčka vníma pozitívne, že nový akčný plán sa zaväzuje zvýšiť aj kvalitu hodnotení práce sudcov. V nadväznosti na odporúčania oslovených odborníkov navrhuje pripraviť komplexnejšiu novelu, ktorá by do hodnotenia práce sudcov dostala aj externý prvok. Oslovení odborníci veria, že návrh ministerky Žitňanskej vytvoriť nezávislý špecializovaný senát je rozumný krok, ktorý by pomohol zvýšiť kvalitu aj dôveryhodnosť hodnotení sudcov. V budúcnosti navrhuje uvažovať aj o tom, ako by do hodnotenia sudcov mohla byť zapojená aj verejnosť, a to napríklad pre občanov, ktorí mali skúsenosť s konkrétnym sudcom, by mohla byť vytvorená možnosť poskytnúť spätnú väzbu.

Oslovená advokátka z Via Iuris pridala aj ďalšie odporúčania k výberovým konaniam sudcov. Uviedla, že by bolo vhodné robiť komplexnejšie hodnotenie, ktoré neberie do úvahy len profesionálne požiadavky na prácu sudcu, ale aj osobnostné predpoklady a kvality. So svojimi kolegami z Via Iuris sa tiež zasadzuje za jednotné hodnotiace hárky¹⁷.

¹ Transparency International, „Rebriček vnímania korupcie“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aS6huS> (v anglickom jazyku).

² Európska komisia, Justice in the EU Report, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aS9Cdr> (v anglickom jazyku).

³ Európska komisia, „Special Eurobarometer 396: Corruption report“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bfZhKe> (v anglickom jazyku).

⁴ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b11HUQ>

⁵ Ministerstvo spravodlivosti, Základné informácie o štatistických výkazoch sudcov, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b3FZ6x>

⁶ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b11HUQ>

⁷ Juraj Palúš (Ministerstvo spravodlivosti), osobný rozhovor 18. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁸ Tamtiež.

⁹ Úrad vlády SR, „Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky“, navštívené 8. septembra 2016, <http://bit.ly/2cceHdN>

¹⁰ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹¹ Tamtiež.

¹² SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b11HUQ>

¹³ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

¹⁴ TASR, „Žitňanská nie je spokojná s hodnotením práce sudcov, chystá zmeny“, Denník Sme, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aWmEn5>

¹⁵ Úrad vlády SR, „Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky“, navštívené 8. septembra 2016, <http://bit.ly/2cceHdN>

¹⁶ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „Návrh akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2016 – 2019“, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2cFBH7I>

¹⁷ Zuzana Čaputová (Via Iuris), Osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

ZÁVÄZKY Č. 30 A 31: ZLEPŠIŤ ZVEREJŇOVANIE SÚDNYCH ROZHODNUTÍ

Znenie záväzku:

Záväzok č. 30

Vypracovať analýzu súčasného stavu zverejňovania súdnych rozhodnutí a navrhnúť opatrenia na zlepšenie situácie.

Záväzok č. 31

Na základe odporúčaní z analýzy zabezpečiť jednotný systém zverejňovania súdnych rozhodnutí a zabezpečiť dohľad nad jeho napĺňaním.

Zodpovedná inštitúcia: minister spravodlivosti

Spolupracujúce inštitúcie: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti pre záväzok č. 30

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 30. jún 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMEN- TAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
30. Analyzovať zverejňovanie súdnych rozhodnutí			X		X					X						X			X		
31. Zabezpečiť jednotný systém zverejňovania súdnych rozhodnutí				X	X			X			X			X					X		

KONTEXT A CIELE

Obidva záväzky, č. 30 a 31, reagujú na problém súdov so zverejňovaním súdnych rozhodnutí. Napriek povinnosti zverejňovať súdne rozhodnutia mnohé súdy tak nekonajú. Povinnosť zverejňovať súdne rozhodnutia je upravená v zákone o súdoch, ktorý celý proces detailne popisuje¹. Ako prvé sudca, jeho asistent alebo vyšší súdny úradník vyhotoví prvopis za použitia modulu Podateľňa-registre aplikácie Súdny manažment a príslušnej elektronickej šablóny a následne on alebo predsedom súdu poverený zamestnanec anonymizuje identifikačné údaje. Až potom zverejní súdne rozhodnutie na webovej stránke Ministerstva spravodlivosti SR na to určenej². Súdne rozhodnutia musia byť zverejnené 15 dní po tom, čo nadobudnú právoplatnosť. Okrem niekoľkých zákonom vymedzených výnimiek³ musia byť všetky súdne rozhodnutia zverejnené. Napriek tomu, ako odhalili viaceré správy MVO, „tisíce rozhodnutí nie sú zverejňované“⁴. Oba záväzky reagujú na potrebu dôkladne analyzovať, ako tento problém možno odstrániť.

Záväzok č. 30 – analyzovať zverejňovanie súdnych rozhodnutí – je užitočný, ale jeho dosah je obmedzený, keďže z jeho znenia nie je zrejmé, či táto analýza bude prístupná aj verejnosti a čo sa bude diať s jej výsledkami. V každom prípade je jasné zadefinovanie nedostatkov súčasného zverejňovania súdnych rozhodnutí podmienkou na rozvoj jednotného systému na zverejňovanie súdnych rozhodnutí. Cieľom tohto systému je garantovať presnosť a hodnovernosť zverejnených súdnych rozhodnutí, umožniť ich porovnateľnosť a prispieť k väčšej otvorenosti, ktorá by vo výsledku mohla prispieť aj k celkovému lepšiemu vnímaniu súdnictva verejnosťou. Tento záväzok reaguje na rozličné problémy súvisiace so zverejňovaním súdnych rozhodnutí, ktoré sú stručne opísané a vysvetlené ďalej. Vzhľadom na alarmujúco nízku dôveru verejnosti v súdnictvo⁵ záväzok vytvoriť jednotný systém zverejňovania súdnych rozhodnutí môže prispieť k väčšej transparentnosti.

MIERA DOKONČENIA

Záväzok č. 30: Dokončené

Záväzok č. 30 – analyzovať zverejňovanie súdnych rozhodnutí – bol dokončený. Úrad splnomocnenca v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti SR

vytvorili pracovnú skupinu, ktorá pozostávala z vysoko postavených úradníkov a aktivistu z Transparency International Slovakia (TIS). Spoločne zostavili analýzu zverejňovania súdnych rozhodnutí, ktorá zhrnula súčasný právny stav, jednotlivé štádiá procesu zverejňovania súdnych rozhodnutí a jeho nedostatky⁶. MVO identifikovali tieto problémy: neexistuje systematická kontrola zverejňovania súdnych rozhodnutí, anonymizácia je nedostatočná, zverejňovanie rozhodnutí Najvyššieho súdu na ich vlastnej webovej stránke je v inom režime atď. Pracovná skupina zadefinovala aj ďalšie problémy, ako neadekvátnu administratívnu záťaž na súdy, ktorá vzniká v dôsledku povinnosti zverejňovať všetky súdne rozhodnutia anonymizované (napríklad aj platobné príkazy), manuálnu anonymizáciu a nedostatočné zverejňovanie metadát. Analýza tiež ponúkla niekoľko užitočných odporúčaní (Pozri „Ďalšie kroky“).

Záväzok č. 31: Sčasti dokončené

Záväzok č. 31 – zabezpečiť jednotný systém zverejňovania súdnych rozhodnutí – bol splnený len sčasti. Súdne rozhodnutia sú zverejňované na webovej stránke Ministerstva spravodlivosti SR www.rozhodnutia.sk od 1. januára 2012. Predtým boli k dispozícii len cez žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. V apríli 2015 bol sprevádzkovaný právny a informačný portál SLOV-LEX. Okrem ďalších modulov obsahoval aj modul, ktorý umožňuje zverejňovanie súdnych rozhodnutí Najvyššieho súdu, všeobecných súdov SR, Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvoru Európskej únie (všetky ako metadáta a PDF dokumenty). Tieto moduly boli postupne sprevádzkované v prvej polovici roku 2016. Problém s nezverejňovaním súdnych rozhodnutí však naďalej pretrváva, len sa presunul z portálu www.rozhodnutia.sk na nový portál SLOV-LEX. Z tohto dôvodu bola aj miera dokončenia a naplnenia tohto záväzku označená ako obmedzená.

PRISPELI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Okrajovo

Oslovení odborníci súhlasili, že idea vytvoriť online portál, ktorý by sa zaoberal viacerými aspektmi právneho systému na Slovensku od tvorby zákonov po zverejňovanie súdnych rozhodnutí, je sama osebe dobrá. Na druhej strane sú presvedčení, že portál

nerieši problém s nezverejňovaním súdnych rozhodnutí, na ktorý mal pôvodne reagovať. Aktivista z TIS zdôraznil, že sprevádzkovanie SLOV-LEX nepomohlo ministerstvu získať väčšiu kontrolu nad tým, ktoré súdne rozhodnutia sú a ktoré nie sú zverejnené. Uviedol, že SLOV-LEX nemá, okrem vyhľadávачa, žiadnu podstatnejšiu výhodu v porovnaní s predchádzajúcim portálom www.rozhodnutia.sk¹⁷.

Analýza, ktorú zostavil Úrad splnomocnenca v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti SR a predstaviteľmi MVO, prináša užitočné odporúčania, ktoré by mohli pomôcť zlepšiť zverejňovanie súdnych rozhodnutí. Nachádza sa medzi nimi návrh zautomatizovať doteraz manuálne zverejňovanie súdnych rozhodnutí, či prehodnotiť rozsah anonymizácie a aplikovať ju len v nevyhnutných prípadoch.

Celkovo záväzok č. 30 – analyzovať zverejňovanie súdnych rozhodnutí – z viacerých dôvodov prispel k lepšiemu prístupu k informáciám len okrajovo. V prvom rade, bol uskutočnený interne. Proces analyzovania bol otvorený niektorým vybraným expertom z MVO, ale nie verejnosti. V každom prípade analýza zverejňovania súdnych rozhodnutí bola dôležitým a logickým krokom pre záväzok č. 31, a to zjednotiť systém zverejňovania súdnych rozhodnutí. Oslovení odborníci sa však zhodli, že SLOV-LEX nereaguje na nezverejňovanie súdnych rozhodnutí. Poskytuje prístup k viacerým typom súdnych rozhodnutí na jednom mieste, no negarantuje ich úplnosť.

ĎALŠIE KROKY

Tento záväzok sa dostal do ďalšieho akčného plánu. Ak sa ho podarí schváliť bez väčších zásahov, Ministerstvo spravodlivosti SR prehodnotí, ktoré súdne rozhodnutia je nevyhnutné zverejňovať a ktoré nie. Bude pri tom vychádzať aj z výsledkov a odporúčaní už spomenutej pracovnej skupiny.

¹⁷ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon o súdoch č. 757/2004 Z. z.“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bjnmvU>

² V súčasnosti je to webová stránka www.rozhodnutia.sk a www.slov-lex.sk

³ Všetky výnimky sú uvedené v zákone o súdoch č. 757/2004 Z. z. Napríklad nezverejňujú sa súdne rozhodnutia vydané v konaní, v ktorom bola verejnosť vylúčená z pojednávania pre celé pojednávanie alebo pre jeho časť.

⁴ Transparency International Slovensko, „Desaťtisíce rozhodnutí súdy aj napriek zákonu nezverejňujú“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aMWnZP>

⁵ Európska komisia, „Justice in the EU Report“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aS9Cdr> a Európska komisia, „Special Eurobarometer 396: Corruption report“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bfZhKe> (v anglickom jazyku)

⁶ Úrad splnomocnenca, „Analýza zverejňovania súdnych rozhodnutí“, navštívené 14. mája 2017, <http://bit.ly/2psugZR>

⁷ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

ZÁVÄZOK Č. 32: ZVEREJNIŤ MENÁ PROKURÁTOROV

Znenie záväzku:

Pripraviť legislatívny návrh, ktorý umožní zverejňovať menný zoznam prokurátorov a predložiť ho na rokovanie vlády.

Zodpovedná inštitúcia: Ministerstvo spravodlivosti SR

Spolupracujúce inštitúcie: bližšie neurčené

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 31. december 2015

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMENTAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Výsoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
				X	X						X					X			X		

KONTEXT A CIELE

Záväzok zverejniť mená prokurátorov reagoval na uzavretosť Generálnej prokuratúry pred verejnosťou, za ktorú bolo Slovensko opakovane kritizované. Posledná správa Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF)¹ ukázala, že Slovensko je neúspešné v riešení podvodov s fondmi EÚ a obžaloby podáva len veľmi zriedkavo. Zatiaľ čo priemer EÚ v podávaní obžalôb je 50 %, na Slovensku je to len 13 %. Správa Skupiny štátov proti korupcii (GRECO) a Rady Európy (CoE) z roku 2014² vydala niekoľko odporúčaní pre Slovensko vo vzťahu k prokuratúre. Odporučila zlepšiť manažment potenciálnych a aktuálnych konfliktov záujmov, nastaviť jasné etické štandardy a zverejniť informácie zahrnuté v ich čestných vyhláseniach³ a majetkových priznaniach. Správa zdôraznila, že mená prokurátorov nie sú zverejnené ani na webovej stránke prokuratúr,

ani na webovej stránke Generálnej prokuratúry. Hodnotiaci tím GRECO a CoE konštatoval, že táto informácia nebola poskytnutá ani v odpovedi na oficiálnu žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Prokuratúra zamietnutie sprístupnenia informácií zdôvodnila tým, že mená prokurátorov sú výnimkou z tohto zákona. Keďže majetkové priznania prokurátorov sú naviazané na ich mená, nepoznanie mien v podstate znemožňuje prístup aj k majetkovým priznaniam. Z tohto pohľadu Generálna prokuratúra nie je otvorená verejnej kontrole. Záväzok zverejniť mená prokurátorov teda predstavuje symbolické opatrenie, ktoré môže iniciovať zmenu k väčšej transparentnosti.

Oslovení experti⁴ tiež súhlasili, že zverejnenie mien prokurátorov je prvý pozitívny krok, ktorý by mohol prispieť k ďalším zmenám k väčšej otvorenosti

Generálnej prokuratúry. Zverejnenie mien prokurátorov umožňuje lepšie rozumieť rôznym personálnym prepojeniam a požadovať osobnú zodpovednosť za výkon právomoci. Z tohto pohľadu by záväzok pripraviť legislatívny návrh, ktorý by umožnil zverejniť menný zoznam prokurátorov, mohol prispieť k otvorení prokuratúry verejnej kontrole a naštartovaniu ďalších zmien.

MIERA DOKONČENIA

Dokončené

Záväzok bol dokončený. V roku 2015 navrhla Generálna prokuratúra niekoľko zmien v zákone o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry⁵. Ministerstvo spravodlivosti SR, ktoré bolo oficiálne zodpovedné za záväzok zverejniť mená prokurátorov, využilo medzirezortné pripomienkové konanie, aby Generálnej prokuratúre tento záväzok pripomenulo. Generálna prokuratúra pripomienku akceptovala a zákon bol novelizovaný. Novela zahŕňala aj povinnosť Generálnej prokuratúry zverejňovať a pravidelne aktualizovať menný zoznam prokurátorov na svojej webovej stránke. Novela zákona je účinná od 1. januára 2016. Generálna prokuratúra zverejnila prvý menný zoznam prokurátorov 15. januára 2016 na svojej webovej stránke⁶. Odvtedy ho pravidelne aktualizuje. V čase písania tejto správy bola posledná verzia zoznamu z 1. decembra 2016.

PRISPEL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Prístup k informáciám: Okrajovo

Oslovení experti z MVO, aktívnych v oblasti súdnictva, privítali zverejnenie mien prokurátorov. Aktivista z Transparency International Slovakia (TIS) verí, že keby tento záväzok nebol v Akčnom pláne Iniciatívy pre otvorené vládnutie, dnes by menný zoznam prokurátorov ešte nebol k dispozícii⁷. Menný zoznam prokurátorov, ktorý nebol doposiaľ k dispozícii, bol prístupný verejnosti. Oslovení experti majú však výhrady ku kvalite zverejneného zoznamu. Aktivista z TIS poukázal na príklady duplicitných mien a chýb v excelovom súbore, ktorý obsahuje mená prokurátorov. Uviedol, že v prípade duplicitných mien nie je jasné, či ide o chybu, menovcov alebo o viacerých príslušníkov tej istej rodiny vykonávajúcich funkciu prokurátora⁸. Navyše, v mennom zozname prokurátorov sa

nenachádza žiadna informácia o tom, kde pôsobia, čo k nim znemožňuje priradiť jednotlivé rozhodnutia. Advokátka z Via Iuris, významnej MVO, ktorá sa venuje súdnictvu a prokuratúre, uviedla, že menný zoznam prokurátorov „nie je zásadný problém prokuratúry v porovnaní s inými problémami, ktoré by bolo potrebné riešiť“⁹. Uviedla, že je potrebné znížiť politický vplyv na prokuratúru, zredukovať právomoci generálneho prokurátora v prospech Rady prokurátorov a zaviesť externé prvky kontroly prokuratúry.

ĎALŠIE KROKY

MVO odporučili Generálnej prokuratúre, aby pravidelne zverejňovala a aktualizovala menný zoznam prokurátorov a aby ho rozšírila o informáciu o ich pôsobisku. Tiež odporučili, aby Generálna prokuratúra vysvetlila nejednoznačné informácie v súčasnom zozname, ako sú napríklad duplicitné mená¹⁰.

V nadväznosti na nezávislé správy GRECO a CoE autorka tejto správy odporúča, aby sa v záväzku pokračovalo. Keďže poslanie prokurátora má byť vykonávané vo verejnom záujme, je kľúčové umožniť verejnosti, aby mohla kontrolovať, ako ho prokurátor vykonáva. Autorka správy ponúka Generálnej prokuratúre tieto odporúčania advokátky z Via Iuris¹¹:

- Zaviesť externé prvky do kontroly prokuratúry, napríklad cez prítomnosť neprokurátorských odborných členov v Rade prokurátorov;
- Znížiť právomoci generálneho prokurátora a, naopak, posilniť právomoci Rady prokurátorov koncipovanej, ako je už navrhnuté, napríklad umožnením Rade participovať v disciplinárnych konaniach;
- Zaviesť transparentný proces výberu prokurátorov.

Niektoré z odporúčaní sa dostali do nového akčného plánu, ktorý v čase písania správy čakal na schválenie.

¹ Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), The OLAF report 2015, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aJleKX> (v anglickom jazyku).

² Skupina štátov proti korupcii (GRECO) a Rada Európy (CoE), "Evaluation report Slovak republic: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors", navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b5Hjst> (v anglickom jazyku).

³ Pri vymenovaní do funkcie prokurátora a potom vždy k 31. marcu kalendárneho roka je prokurátor povinný podať Generálnej prokuratúre písomné osvedčenie o tom, že nebolo proti nemu vznesené obvinenie pre trestný čin, nezačalo sa súdne konanie o pozbavenie alebo obmedzenie jeho spôsobilosti na právne úkony, je štátnym občanom Slovenskej republiky, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, nie je členom politickej strany ani politického hnutia, nevykonáva politickú činnosť, nie je zvolený alebo ustanovený do funkcie, ktorej výkon je nezlučiteľný s výkonom funkcie prokurátora, alebo nevykonáva popri výkone funkcie prokurátora inú platenú funkciu, podnikateľskú činnosť alebo inú zárobkovú činnosť, ktorá je nezlučiteľná s výkonom funkcie prokurátora

⁴ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016, a Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

⁵ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b7Pc1P>

⁶ Menný zoznam prokurátorov zverejnený na webovej stránke Generálnej prokuratúry, navštívené 1. decembra 2016, <http://bit.ly/2aYKyK2>

⁷ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

⁸ Tamtiež

⁹ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje

¹⁰ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie

¹¹ Zuzana Čaputová (Via Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

ZÁVÄZKY Č. 33 A 34: VYHODNOTIŤ AKČNÝ PLÁN NA ROK 2015 A VYTVORIŤ AKČNÝ PLÁN NA ĎALŠIE OBDOBIE

Znenie záväzku:

Záväzok č. 33

Vypracovať konečné hodnotenie Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015

Záväzok č. 34

Vypracovať a predložiť na rokovanie vlády Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na nasledujúce obdobie

Zodpovedná inštitúcia: splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Spolupracujúce inštitúcie: Na plnení záväzku spolupracujú aj ministri, podpredseda vlády pre investície, vedúci Úradu vlády SR, predsedníčka Úradu geodézie, kartografie a katastra SR, predsedníčka Štatistického úradu SR a predsedníčka Úradu pre verejné obstarávanie.

Začiatok: bližšie neurčený

Koniec: 30. jún 2016

ZHRNUTIE ZÁVÄZKU	KONKRÉTNOSŤ				RELEVANTNOSŤ PRE HODNOTY INICIATÍVY				MOŽNÝ DOSAH				MIERA DOKONČENIA (NA KONCI IMPLEMENŤAČNÉHO OBDOBIA)				PRISPĚL ZÁVÄZOK K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?				
	Žiadna	Nízka	Stredná	Vysoká	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti	Politická zodpovednosť	Nové technológie a inovácie pre otvorené vládnutie	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Neprispeľ vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
33. Vyhodnotiť akčný plán na rok 2015				X	X	X			X							X			X		
34. Vytvoriť nový akčný plán				X	X	X			X						X					X	

KONTEXT A CIELE

Na konci každého implementačného obdobia sa od jednotlivých vlád očakáva, že pripraví a zverejní sebahodnotiacu správu. Úrad splnomocnenca zverejnil prvú sebahodnotiacu správu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v roku 2013¹ a zaviazal sa, že druhú zverejní do konca marca 2016. Po zverejnení sebahodnotiacich správ sa očakáva, že vlády pripraví nové akčné plány. Ďalej sú popísané viaceré aktivity Úradu splnomocnenca, ktoré vyvinul pri hodnotení akčného plánu na rok 2015 a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019.

MIERA DOKONČENIA

Závazok č. 33: Dokončené

Závazok č. 34: Výrazne dokončené

Úrad splnomocnenca schválil sebahodnotiacu správu načas (17. marca 2016) na rokovaní Rady vlády Slovenskej republiky pre MVO. Viacerí zástupcovia MVO a inštitúcií verejnej správy boli do tvorby hodnotiacej správy zapojení. Rovnako aj verejnosť mala 15 dní na pripomienkovanie návrhu správy. Verejné konzultácie sa začali 16. februára 2016 a Úrad splnomocnenca o nich informoval cez viacero oficiálnych kanálov². Hoci žiadne pripomienky neprišli, samotný proces bol veľmi otvorený. Sebahodnotiacia správa je dostupná v slovenskom aj anglickom jazyku.

V januári a februári 2016 sa uskutočnilo niekoľko stretnutí poradnej rady a pracovných skupín s cieľom zhodnotiť akčný plán na rok 2015 a sformulovať záväzky a ciele pre ďalšie implementačné obdobie³. Úrad splnomocnenca tiež zorganizoval regionálne stretnutia v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach v marci 2016, kde sa snažil získať spätnú väzbu na návrh akčného plánu⁴. V neposlednom rade verejnosť mala možnosť návrh pripomienkovať počas online konzultácií, ktoré trvali mesiac (15. marec – 15. apríl 2016)⁵. Túto možnosť využilo iba niekoľko ľudí. V júni 2016 ešte pred oficiálnym medzirezortným pripomienkovým konaním rezorty mali za úlohu odoslať neformálne pripomienky a odhadnúť náklady, ktoré by pre ne vyplynuli z implementácie jednotlivých záväzkov. V septembri 2016 sa konalo dvojtýždňové medzirezortné pripomienkové konanie⁶. Úrad splnomocnenca o ňom informoval na svojej webovej stránke aj v sociálnych sieťach⁷. Inštitúcie verejnej správy zaslali väčšinu pripomienok, konkrétne viac než 50 technických

a takmer 40 zásadných pripomienok. V čase písania tejto správy nebolo ešte zrejmé, ako sa pripomienky premietnu do finálneho znenia akčného plánu.

Predchádzajúca nezávislá hodnotiacia správa⁸ odporučila, aby ďalšie akčné plány zahrnuli očakávané náklady (finančné aj ľudské), ktoré inštitúciám vyvstávajú z jednotlivých aktivít, viac zapájali akademickú obec a súkromný sektor, zvažili tiež, ako zapojiť miestnu a regionálnu samosprávu a zverejnili aktualizovaný zoznam členov poradnej rady a pracovných skupín. Návrh nového akčného plánu reagoval na niektoré z týchto odporúčaní. Napríklad samosprávy sú v súčasnosti zapojené do záväzkov týkajúcich sa otvorených dát a organizácie, ktoré ich zastrešujú, sa zúčastnili konzultácií k akčnému plánu (záväzok č. 4 v časti Portál otvorených dát – data.gov.sk). Návrh akčného plánu na roky 2017 – 2019 stavia na mnohých záväzkoch predchádzajúceho akčného plánu, ale zároveň prináša záväzky aj v nových témach, napríklad sprevádzkovanie elektronických verejných služieb prostredníctvom verejne dostupného API (záväzky č. 11 až č. 14 v časti Otvorené API) a používanie a propagácia otvoreného softvéru (záväzky č. 15 až č. 19 v časti Otvorený softvér). Súčasťou medzirezortného pripomienkového konania tiež bolo, že inštitúcie verejnej správy pripravili doložku vplyvov, v ktorej vyčíslili predpokladané náklady. Čo sa týka odporúčania zverejniť mená poradnej rady a pracovných skupín, Úrad splnomocnenca začal systematicky zverejňovať online zápisnice zo všetkých stretnutí⁹. Výzvou do ďalšieho implementačného obdobia ešte zostáva, ako zapojiť predstaviteľov akademickej obce a súkromného sektora.

PRISPĚLI ZÁVÄZKY K OTVORENÉMU VLÁDNUTIU?

Závazok č. 33:

Prístup k informáciám: Okrajovo

Účasť verejnosti: Okrajovo

Konzultácie, ktoré predchádzali schváleniu sebahodnotiacej správy, boli pluralistické. Hoci tieto neboli využité, Úrad splnomocnenca vytvoril niekoľko príležitostí na zapojenie verejnosti. Vzhľadom na to, že Úrad splnomocnenca zverejnil sebahodnotiacu správu na svojej webovej stránke a informoval o nej, možno skonštatovať, že záväzok č. 33 prispel k väčšiemu povedomiu o Iniciatíve o otvorenom

vládnutí. Sebahodnotiac správa, pripravená Úradom splnomocnenca, opisovala priebeh implementácie akčného plánu na rok 2015 vyvážene, presne a veľmi detailne. Správa predstavila ciele záväzkov, opísala problémy, na ktoré reagujú a ich výsledky na konci implementačného obdobia. Správa tiež ponúkla návrhy ďalších krokov, ktoré by mali byť obsiahnuté v ďalšom akčnom pláne. Na druhej strane, správa nevysvetlila, aká je pridaná hodnota dokončených záväzkov v širšom politickom kontexte. Rovnako zo správy nie je jasné, ktoré inštitúcie verejnej správy zlyhali pri implementácii záväzkov. V neposlednom rade správa nereagovala na odporúčania, ktoré dostala v Nezávislej hodnotiacej správe v roku 2013.

Záväzok č. 34:

Prístup k informáciám: Okrajovo

Účasť verejnosti: Okrajovo

Návrh nového akčného plánu bol vytvorený otvoreným, transparentným a pluralistickým spôsobom, a vytvoril tiež niekoľko príležitostí na zapojenie verejnosti. Keďže informácie o tvorbe akčného plánu boli tiež dostupné širokej verejnosti, pomohli zvýšiť povedomie o pôsobení Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie. V čase písania tejto správy sa čakalo na schválenie jeho finálnej verzie. Preto v tomto čase nie je zatiaľ možné predpovedať, do akej miery akčný plán prispeje šíreniu hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Slovensko.

digital bola jednou z mála MVO, ktoré pripomienkovali návrh akčného plánu počas medzirezortného pripomienkového konania. Upozornili na to, že návrh akčného plánu neobsahuje žiadne sankčné mechanizmy pre inštitúcie verejnej správy, ktoré si nespĺnili svoje záväzky. Taktiež kritizovali náklady spojené s implementáciou záväzkov, vyčíslené inštitúciami. Vyjadrili presvedčenie, že tieto boli stanovené náhodne a v niektorých prípadoch boli „absurdne vysoké“¹⁰. V čase písania tejto správy ešte nebolo jasné, ako tieto veci ovplyvnia schválenie akčného plánu.

ĎALŠIE KROKY

Autorka správy odporúča Úradu splnomocnenca, aby:

- naďalej pokračoval v pluralistických konzultáciách a zvažil, ako do nich môže viac zapojiť aj predstaviteľov akademického obce a súkromného sektora,
- informoval, ktoré inštitúcie verejnej správy nespĺnili záväzky a prečo
- a nechal si viac času medzi hodnotením starého akčného plánu
- a navrhovaním nového, aby mohol reagovať na odporúčania z nezávislých hodnotiacich správ.

¹ Úrad splnomocnenca, „Hodnotiac správa Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2rieVbV>

² Úrad splnomocnenca, „Verejná diskusia – Hodnotiac správa k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aHH-9qT>

³ Úrad splnomocnenca, „Uskutočnili sa prvé pracovné stretnutia k hodnoteniu a tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie“, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2dOkf3H>

⁴ Úrad splnomocnenca, „ÚSV ROS otvára verejnú diskusiu k návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2fjNBqC>

⁵ Úrad splnomocnenca, online konzultácie, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2eK6Lm0>

⁶ Facebookový profil Úradu splnomocnenca, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2dMnKY6>

⁷ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), medzirezortné pripomienkové konanie – LP/2016/858 Návrh akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2016 – 2019, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2dMnSHg>

⁸ Matej Kurian, „Slovensko: Hodnotiac správa 2012–13“, navštívené 25. septembra 2016, <http://bit.ly/2qDn11w>

⁹ Úrad splnomocnenca, „Zápisnice z pracovných skupín“, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2ehW6ym>

¹⁰ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), medzirezortné pripomienkové konanie – LP/2016/858 Návrh akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2016 – 2019, navštívené 1. októbra 2016, <http://bit.ly/2dMnSHg>

IV | SPOLOČENSKÝ A POLITICKÝ KONTEXT SLOVENSKA

Počas implementácie druhého akčného plánu sa udiali dve významné udalosti: parlamentné voľby v marci 2016 a prípravy na slovenské predsedníctvo EÚ v druhej polovici toho istého roku. Zatiaľ čo akčný plán obsahoval rozmanité a dôležité témy, samotné záväzky boli viac technického charakteru a nepostačovali na riešenie kľúčových problémov. Oslovení odborníci a odborníčky zdôraznili, že hlavnou prioritou by sa mali stať opatrenia na zvýšenie politickej zodpovednosti.

Druhý akčný plán bol implementovaný v pomerne komplexnom politickom kontexte. Na Slovensku, podobne ako aj v iných OECD krajinách, dôvera vo vládu a inštitúcie výrazne klesá¹. Korupcia je vnímaná ako jeden z najväčších problémov krajiny². Podľa špeciálnej správy Eurobarometra o korupcii, 90 % slovenskej populácie verí, že korupcia je rozšírená v rôznych sektoroch v krajine³. Navyše, Slovensko dosahuje slabé výsledky v riešení podvodov s fondmi EÚ⁴. Pracovná správa Európskej komisie zdôraznila takmer neexistujúcu históriu iniciovania obžalôb a odsúdenia v prípadoch vysokej korupcie ako jeden z najväčších problémov krajiny⁵.

Druhý akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie nereaguje na tieto problémy, za čo bol aj kritizovaný. Počas implementačného obdobia sa prevalilo viacero podozrení z korupcie a podozriví mali prepojenia na politické špičky⁶. Informovanie o kauzách naznačovalo, že boj proti korupcii prebieha skôr na papieri ako v polícii, prokuratúre a súdnictve. Dve hlavné korupčné kauzy, ktoré ovplyvnili spoločenskú klímu počas tvorby a implementácie druhého akčného plánu, sa týkali predraženého tendra v zdravotníctve a údajných podvodov podnikateľa Ladislava Bašternáka s DPH, v ktorých mal figurovať aj minister vnútra Robert Kaliňák a bývalý minister Ján Počiatek⁷.

Kauzy získali veľkú mediálnu pozornosť a veľmi silno zarezonovali aj vo verejnosti. Viedli k viacerým verejným protestom, z ktorých väčšinu zorganizovala politická opozícia. Zatiaľ čo v kauze predraženého nákupu CT v piešťanskej nemocnici boli všetky obvinenia

zrušené⁸, v čase písania správy „kauza Bašternák“ nevedla k žiadnym obvineniam podozrivých. Naopak, obvinenie bolo vznesené proti whistle-blowerovi Filipovi Rybaničovi, ktorý zverejnil bankové prevody medzi Bašternákom a Kaliňákom, a ďalšie proti prokurátorovi Vasilovi Špirkovi, ktorý tento prípad vyšetroval. Obvinenia Špirku boli nakoniec stiahnuté⁹. Tieto prípady ilustrujú zistenia viacerých medzinárodných správ, a to, že protikorupčné opatrenia na Slovensku majú obmedzený vplyv¹⁰. Upozorňujú, že hoci prvý aj druhý akčný plán priniesli mnohé významné protikorupčné opatrenia, vláda dlhodobo zlyháva v dohľade nad ich uplatňovaním a presadzovaním v praxi.

Akčný plán a slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie nie sú verejnosti veľmi známe. Výsledky akčných plánov si nezískali väčšiu mediálnu pozornosť, a ak aj áno, médiá o nich neinformovali v súvislosti s Iniciatívou pre otvorené vládnutie. Úrad splnomocnenca uviedol, že nemá dostatok času ani finančných a ľudských zdrojov viesť väčšiu kampaň¹¹.

Agendu otvoreného vládnutia na Slovensku priamo ovplyvnili aj mnohé ďalšie udalosti. V júli 2015 vláda prijala Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu¹². Plán mal tri hlavné ciele: (1) zabezpečiť transparentnosť, predvídateľnosť a participatívnu legislatívneho procesu, (2) znížiť korupciu a (3) zvýšiť dôveru v súdnictvo. Tieto ciele sa zamerali na dlhodobé politické a spoločenské výzvy na Slovensku. Predstavitelia MVO vyjadrili obavy, že prijatie plánu niekoľko mesiacov pred parlamentnými voľbami však neumožňuje navrhnuť a implementovať

väčšie úlohy¹³. Vtedajší (aj súčasný) premiér Robert Fico argumentoval, že Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu je nadčasový dokument a jeho ciele „by si mala osvojiť akákoľvek nová vláda“¹⁴. MVO kritizovali akčný plán nielen za krátky čas ponechaný na implementáciu, ale aj za vágnu formuláciu záväzkov¹⁵.

V poslednej dekáde boli prijaté rôzne protikorupčné opatrenia. Niektoré z nich, ako napríklad Centrálny register zmlúv, sú veľmi úspešné a slúžia ako príklad dobrej praxe pre vlády po celom svete¹⁶. No zatiaľ čo tieto opatrenia priniesli väčšiu otvorenosť a transparentnosť, nepriniesli nevyhnutne aj väčšiu politickú zodpovednosť. Pretrvávajúca neschopnosť vyšetriť korupčné kauzy s prepojeniami na politické špičky a beztriestnosť netransparentných postupov dlhodobo frustruje slovenskú verejnosť.

V každom prípade vláda schválila počas implementačného obdobia druhého akčného plánu niekoľko dôležitých zákonov. Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti (ďalej len zákon o ochrane oznamovateľov korupcie) vstúpil do účinnosti 1. januára 2015¹⁷ po tom, čo bol niekoľkokrát odložený. Zákon garantuje ochranu oznamovateľom korupcie (tzv. whistle-blowerom) pred neoprávnenými pracovnoprávnymi postihmi na pracovisku. Niekoľko mesiacov po prijatí zákona Transparency International Slovensko (TIS) prinieslo zistenia, že počet podaných žiadostí o ochranu alebo o pozastavenie pracovnoprávneho výkonu je veľmi nízky¹⁸. Príčinou môže byť nízke povedomie verejnosti o zákone. Na Slovensku neprebehla zatiaľ žiadna väčšia kampaň, ktorá by poskytovala zrozumiteľné informácie, ako oznámiť korupciu. Navyše, inšpektoráty práce, ktoré majú kontrolovať uplatňovanie zákona a ktorým zo zákona vyplynuli nové povinnosti, nedostali žiadne dodatočné finančné či ľudské zdroje. Národný inšpektorát práce neposkytol svojim inšpektorom a inšpektorkám dostatočné školenia, ktoré by im pomohli kvalitne vykonávať svoje nové úlohy¹⁹. Oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli, že záväzok poskytovať ochranu oznamovateľom korupcie je dôležitý, ale znova existuje najmä na papieri. Je preto pozitívne, že do ďalšieho akčného plánu sa dostal záväzok zvýšiť povedomie o zákone o ochrane oznamovateľov korupcie.

Ministerstvo spravodlivosti tiež pripravilo a vláda schválila zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora (ďalej len protischránkový zákon)²⁰, ktorého cieľom je znížiť korupciu zahŕňajúcu schránkové firmy. Schránkové firmy zohrávali rolu aj v korupčných kauzách na Slovensku a ako sa ukázalo, niekoľko slovenských firiem tiež malo prepojenie na panamskú firmu Mossack Fonseca poskytujúcu právne služby. Protischránkový zákon požaduje, aby všetky firmy, ktoré majú záujem zúčastniť sa verejných súťaží, uviedli vlastnícku a riadiacu štruktúru v registri partnerov verejného sektora. Do protischránkového zákona sa dostali aj mnohé dôležité návrhy opozície (napríklad to, že osoba, ktorá upozorní, že verejný register vlastníkov obsahuje nepravdivé alebo neúplné informácie, požíva rovnakú mieru ochrany ako oznamovatelia korupcie). Niektorí zástupcovia MVO boli skeptickí k reálnym dosahom zákona. Vyjadrili sa, že je možné ho obísť, a to napríklad ustanoveniami, podľa ktorých konečný využívatel' výhod, ktorého podiel na hlasovacích právach v právnickej osobe je menší ako 25 % alebo, ak ide o fyzickú osobu – podnikateľa, ktorý má právo na hospodársky prospech na menej než 25 % z podnikania fyzickej osoby, nemusí byť uvedený v registri partnerov verejného sektora²¹.

Predchádzajúca Nezávislá hodnotiacia správa²² upozorňovala na obavy MVO z plánovanej novely infozákona, ktorá smerovala k obmedzeniu práv žiadateľov o informácie. Konečný návrh novely nakoniec obsahoval mnohé zlepšenia oproti pôvodnému stavu a MVO ho podporili. Ministerstvo spravodlivosti SR ho však nakoniec stiahlo z rokovania vlády a transponovalo iba PSI smernicu, ktorá sa sústredila viac na ekonomické aspekty opakovaného používania informácií verejnej správy ako na politické aspekty práva na prístup k verejným informáciám. Novela bola stiahnutá v dôsledku medzirezortného pripomienkového konania, počas ktorého niektoré ministerstvá zaslali zásadné pripomienky, ktoré boli v rozpore so základnými princípmi zákona²³ (Pozri Záväzok č. 22 a 24: Participatívna tvorba verejných politík). Hoci šanca na vylepšenie infozákona sa premeškala, podmienky pre žiadateľov o informácie sa nezmenili.

V neposlednom rade je dôležité spomenúť, že akčný plán bol implementovaný rok pred parlamentnými voľbami v roku 2016. A preto splnenie niektorých

záväzkov, obzvlášť tých, ktoré vyžadovali legislatívne konanie, bolo náročné, ak nie nemožné, v časovom období, ktoré bolo k dispozícii.

PRIORITY ZÚČASTNENÝCH STRÁN

Oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli, že účasť Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie je dôležitá. Za prínosné považovali najmä záväzky, ktoré zlepšujú prístup k informáciám. Odborník z Transparency International Slovensko (TIS) uviedol, že akčný plán pomohol otvoriť diskusiu na rôzne témy, napríklad diskusiu o zverejňovaní mien prokurátorov²⁴. Spolu s odborníkom z Aliancie Fair-Play sa zhodli, že keďže akčný plán je právne záväzný dokument schválený vládou, Iniciatíva povzbudzuje aj menej kooperatívne inštitúcie verejnej správy, aby do realizácie záväzkov zapájali rôznych aktérov z rôznych sektorov²⁵. Aj preto sú presvedčení, že účasť Slovenska v Iniciatíve je pre krajinu prínosná.

Ďalej sa tiež zhodli, že vláda by mala platformu Iniciatívy využívať na presadzovanie ambicióznejších záväzkov, ktoré by pomohli obnoviť dôveru verejnosti k vláde a inštitúciám a zvýšiť politickú zodpovednosť. Myslia si, že druhý akčný plán sa zameriaval na menej dôležité otázky, a popri tom zlyhal v adresovaní väčších výziev, napríklad v zabezpečovaní politickej zodpovednosti. Mnohí zdôraznili, že vláda by mala naďalej pokračovať v záväzkoch zlepšujúcich prístup k informáciám, kde už v minulosti dosiahla úspechy (ako napríklad vývoj data.gov.sk či zlepšenie Centrálného registra zmlúv).

Viacerí oslovení odborníci a odborníčky vyjadrili obavy, že druhý akčný plán bol rozdrobený a jeho rozsah bol

príliš široký²⁶. Podľa nich mu chýbala jasná stratégia na dosiahnutie konkrétnych a merateľných cieľov. Akčný plán by mal obsahovať menej, ale ambicióznejších záväzkov. Toto bolo osobitne zdôraznené v súvislosti s návrhom tretieho akčného plánu, ktorý v čase písania tejto správy nebol schválený. Jeden z oslovených odborníkov skonštatoval, že „príliš veľa záväzkov v rôznych oblastiach inštitúciám umožňuje vyberať si také úlohy, ktoré nie sú príliš kontroverzné a ktoré dokážu pomerne ľahko splniť, lebo aj tak nikto nečaká, že pri takom počte splnia všetky“²⁷.

V neposlednom rade sa oslovení odborníci a odborníčky zhodli, že Úrad splnomocnenca potrebuje na realizáciu záväzkov viac finančných a ľudských zdrojov.

ROZSAH AKČNÉHO PLÁNU V SPOLOČENSKOM A POLITICKOM KONTEXTE

Oslovení odborníci a odborníčky sú presvedčení, že akčný plán by mal obsahovať záväzky, ktoré nastavia prísnejšie štandardy politickej zodpovednosti. Viacerí uviedli, že prijímanie zákonov smerujúcich k väčšej transparentnosti, proaktívnemu zverejňovaniu informácií či ochrane oznamovateľov korupcie prinesie zmenu len vtedy, keď sú tieto zákony dobre implementované. Zhodli sa, že slovenské zákony zabezpečujú vysoké štandardy, ale sú často obchádzané alebo slabo vykonávané. Často neexistujú sankčné mechanizmy, a keď existujú, nedodržiavajú sa strikne. Jedna z oslovených odborníčok uviedla, že pokiaľ politická špička nebude vnímať etiku ako svoju prioritu, „všetky plány a záväzky, akokoľvek dobre napísané, zostanú len na papieri“²⁸.

¹ OECD, "Government at Glance 2015," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bivY59> (v anglickom jazyku).

² Európska komisia, "EÚ správa o boji proti korupcii, Príloha o Slovensku," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bnhFRa> (v anglickom jazyku).

³ Európska komisia, "Special Eurobarometer 396: Corruption report," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bfZhKe> (v anglickom jazyku).

⁴ Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), "Správa OLAF za rok 2015", navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aJleKX> (v anglickom jazyku).

⁵ Európska komisia, "Country report – Slovakia 2016" (Pracovný dokument Komisie), navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bkqz1J> (v anglickom jazyku).

⁶ The Slovak Spectator, "Further ties between politicians and prosecutors and Bašternák revealed," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2a597kJ>; Beata Balogova, "CT scandal rocks politics," The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bkGSdU>; Roman Cuprik, "Thousands demand stop to corruption in front of parliament," The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b1x9Hb>; The Slovak Spectator, "An octopus is plaguing Slovak health care," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aXQwzi>; Michaela Terenzani, "Study uncovers possible cronyism," The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bkHD6M>; Michaela Terenzani, "Star EU won 70 out of 70 tenders it applied for," The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bD2T9k> (v anglickom jazyku).

⁷ Roman Cuprik, "Scandal persists as Kaliňák leaves questions unanswered," The Slovak Spectator, navštívené 15. júna 2016, <http://bit.ly/2pG1uBe>.

⁸ Matúš Burčík, SME.sk, "Vyšetrovanie kauzy CT zdržiava prokuratúra", navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bQwCah>.

⁹ Michaela Terenzani, Spirkó to remain on Basternak case, The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bAEnGe>.

¹⁰ Skupina štátov proti korupcii (GRECO) a Rada Európy, "Evaluation report Slovak republic: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors," navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b5HjSl>; Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), "Správa OLAF za rok 2015", navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aJleKX>.

-
- ¹¹ Konzultatívne stretnutie na Úrade splnomocnenca – Akčný plán na rok 2015, uskutočnené 19. júla 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ¹² Úrad vlády, „Návrh Akčného plánu na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu“, schválený uznesením vlády č. 403/2015, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bnlfWv>
- ¹³ Inštitút SGI, „Komentáre k Akčnému plánu na posilnenie SR ako právneho štátu“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2beQrYE>
- ¹⁴ Úrad vlády SR, „Robert Fico: Akčný plán na posilnenie Slovenska ako právneho štátu je nadčasovým dokumentom“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2bv4Hx1>
- ¹⁵ Inštitút SGI, „Komentáre k Akčnému plánu na posilnenie SR ako právneho štátu“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2beQrYE>
- ¹⁶ Petr Bouda, Martin Fadný, Michala Chatrná, Bartosz Kwiatkowski, Mária Žuffová, Frank Bold, „Shedding Light on Public Contracts: The Register of Contracts in Public Spending Oversight“, navštívené 16. septembra 2016, <http://bit.ly/2cZKzbf> (v anglickom jazyku)
- ¹⁷ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti (ďalej len Zákon o ochrane oznamovateľov korupcie)“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b3GA98>
- ¹⁸ Transparency International Slovensko, „Oznamovateľov nekalých praktík chránime len na papieri“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b3MerA> (v anglickom jazyku) a ČO???
- ¹⁹ Tamtiež.
- ²⁰ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), „zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora“, navštívené 23. decembra 2016
- ²¹ Michaela Terenzani, „New law targets shell firms“, The Slovak Spectator, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2b0kSB4> (v anglickom jazyku).
- ²² Matej Kurian, „Slovensko: Nezávislá hodnotiaci správa 2012–13“, navštívené 31. augusta 2016, <http://bit.ly/2aiJEfd>
- ²³ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Medzirezortné pripomienkové konanie, navštívené 13. septembra 2016, <http://bit.ly/2bc4y4h>
- ²⁴ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²⁵ Peter Kunder (Aliancia Fair-Play), osobný rozhovor 20. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie
- ²⁶ Samuel Spáč (Transparency International Slovensko), osobný rozhovor 23. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie
- ²⁷ Osobný rozhovor s odborníkom, ktorý si želal zostať v anonymite, 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.
- ²⁸ Zuzana Čaputová (Vía Iuris), osobný rozhovor 29. júna 2016. Pozri časť VI: Metodika a zdroje pre ďalšie informácie.

V | ODPORÚČANIA

Prejaviť väčšiu politickú podporu Iniciatíve a zahrnúť ambicióznejšie záväzky do ďalších akčných plánov.

Druhý akčný plán slúžil ako účinný nástroj na presadzovanie užitočných, ale okrajových zmien. Dôvodom mohla byť aj nedostatočná podpora politických špičiek, ktorú oslovení odborníci a odborníčky opakovane spomínali v rozhovoroch. Nezávislá výskumníčka vláde odporúča, aby sa viac zapájala do monitorovania a presadzovania plnenia záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie. V prvom akčnom pláne sa pre tento účel počítalo s vytvorením Rady vlády pre transparentnosť, ktorej mal predsedáť premiér a v ktorej by boli zastúpení predstavitelia MVO, akademickej obce a súkromného sektora¹. Vláda však neskôr tento záväzok bez vysvetlenia stiahla. Hoci možno nie je nevyhnutné vytvárať ďalšiu radu, vláda by mala prejaviť Iniciatíve pre otvorené vládnutie väčšiu podporu a umožniť, aby ďalšie akčné plány obsahovali oveľa ambicióznejšie záväzky. Napríklad, bolo by veľmi žiaduce, aby sa predseda vlády a ďalší vysokopostavení zástupcovia exekutívy zúčastňovali aspoň niektorých zasadnutí Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, kde sa diskutuje o napredovaní záväzkov Iniciatívy. Keďže akčné plány by mali slúžiť ako platforma na predstavenie nových myšlienok a presadenie komplexnejších a odvážnejších inštitucionálnych alebo procedurálnych zmien, politická podpora je dôležitá.

Zabezpečiť lepšiu medzirezortnú spoluprácu.

Realizácia niektorých záväzkov odhalila, že v medzirezortnej spolupráci aj v spolupráci vnútri rezortov je čo zlepšovať. Novela infozákona je príkladom, ako slabá spolupráca medzi rezortmi môže zmať inak dobre naplánovaný participatívny proces tvorby verejnej politiky. Záväzky v oblasti otvorených dát si tiež vyžadujú spoluprácu rôznych rezortov. Štandardizácia procesov medzirezortnej spolupráce a stanovenie minimálnych požiadaviek spolupráce by mohli prispieť k lepšej implementácii záväzkov.

Poskytnúť Úradu splnomocnenca dodatočné zdroje na slovenské pôsobenie v Iniciatíve.

Úrad splnomocnenca má nedostatočné ľudské a finančné zdroje. Dodatočné zdroje by mu pomohli

zabezpečiť lepšie zapojenie širšej verejnosti do tvorby a monitorovania záväzkov.

Zvýšiť povedomie o slovenskom pôsobení v Iniciatíve a predstaviť príklady dobrej praxe.

Povedomie o Iniciatíve a výsledkoch akčných plánov je na Slovensku nízke. S výnimkou informovania o zapojení sa Slovenska do Iniciatívy v roku 2011 médiá Iniciatívu a jej výsledky spomínali len veľmi zriedka. Napríklad doteraz neprebehla väčšia kampaň k zákonu o ochrane oznamovateľov korupcie alebo portáli otvorených dát data.gov.sk. Väčšia propagácia výsledkov Iniciatívy na Slovensku je preto dôležitá.

Pokračovať v agende otvorených dát a podporiť ich využívanie.

Portál otvorených dát data.gov.sk bol sprevádzkovaný ako výsledok prvého akčného plánu a ďalej zlepšený počas implementácie druhého akčného plánu. Napriek tomu mnohé z najžiadanejších datasetov ešte neboli zverejnené². Zverejňovanie datasetov, ktoré sú užitočné a využiteľné, by prispeli k lepšiemu prístupu k informáciám. Okrem toho by vláda mala sledovať a merať dopyt po otvorených dátach a spôsoby ich využitia, ako aj budovať komunitu okolo portálu data.gov.sk. Agenda otvorených dát by tiež mala ísť ruka v ruke s posilňovaním práva na slobodný prístup k informáciám a s inými protikorupčnými opatreniami prinášajúcimi väčšiu transparentnosť a zodpovednosť.

Osvojiť si agendu otvoreného vzdelávania.

Slovensko je jednou z mála krajín, ktoré uznalo význam a potenciál otvorených vzdelávacích zdrojov vo svojom akčnom pláne. Výsledky mnohých záväzkov týkajúcich sa otvorených vzdelávacích zdrojov však boli rozpačité. Zistenia tejto správy naznačili, že Ministerstvo školstva SR si túto tému neosvojilo a nemá jasnú víziu, ako ďalej v tejto téme napredovať. Otvorené vzdelávacie zdroje by mohli prispieť k riešeniu dlhodobého problému ministerstva s nedostatkom kvalitných učebníc⁴. Ministerstvo by si malo túto tému osvojiť a vytvoriť kontaktný bod – kanceláriu, ktorá by bola zodpovedná za všetky úlohy spojené s touto agendou a pravidelne vyhodnocovať jej výsledky.

Päť hlavných SMART odporúčaní

1	2	3	4	5
Vláda by sa mala zapájať viac do monitorovania a presadzovania plnenia záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	Vláda by mala preukázať väčšiu podporu Úradu splnomocnenca, a to napríklad poskytnutím dodatočných zdrojov pre slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie.	Úrad splnomocnenca by mal zvyšovať povedomie o dôležitých úspechoch Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie. Niektoré z nich, ako napríklad Zákon o ochrane oznamovateľov korupcie) ovplyvňuje každodenný život občanov.	Novovytvorený Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu by mal ďalej stavať na existujúcich snahách v oblasti otvorených dát, poskytovať najžiadanejšie datasety a podporovať ich používanie, napríklad organizovaním hackatonov.	Ministerstvo školstva by si malo osvojiť agendu otvoreného vzdelávania a vedy. V tomto záujme by tiež malo vytvoriť kanceláriu, ktorá by bola zodpovedná za všetky úlohy spojené s touto agendou a pravidelne vyhodnocovať jej výsledky.

¹ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na rok 2012-2013“, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/2bkVl82>. Pozri záväzok č.18.

² Podľa prieskumu o najžiadanejších datasetoch, ktorý realizoval Úrad splnomocnenca, má verejnosť záujem najmä o katastrálne dáta, výsledky volieb, dáta zo sčítania obyvateľov, dáta z obchodného registra, register adries, dáta zo živnostenského registra, dáta o dopravných nehodách, dáta o kriminalite, cestovné poriadky, dáta o poštových smerovacích číslach a dáta o stave životného prostredia. Zatiaľ boli zverejnené výsledky volieb, dáta zo sčítania obyvateľov, register adries a nejaké dáta o kriminalite.

³ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na rok 2015“, navštívené 1. septembra 2016, <http://bit.ly/1qRFS4b>

⁴ Michal Rehúš. 2016. „Zviazané učebnice.“ Inštitút vzdelávacej politiky na Ministerstve školstva, navštívené 16. septembra 2016, <http://bit.ly/2d6nPfn>

VI | METODIKA A ZDROJE

Autormi nezávislých hodnotiacich správ sú skúsení výskumníci a výskumníčky v oblasti otvoreného vládnutia, podľa možností z hodnotených členských krajín Iniciatívy. Všetky nezávislé hodnotiace správy prechádzajú procesom kontroly kvality, ktorého cieľom je zabezpečiť dodržanie najvyšších výskumných štandardov a due diligence.

Analýza nezávislých hodnotiacich správ je kombináciou rozhovorov, analýzou relevantných dokumentov a spätnej väzby MVO. Stavia na zisteniach sebahodnotiacich správ vlád, ako aj na správach súkromného sektora alebo medzinárodných organizácií, ak sú tieto k dispozícii.

S cieľom získania relevantných informácií a následného prezentovania hodnoverného obrazu organizuje každý výskumník konzultatívne stretnutia so zainteresovanými stranami (ďalej len fokusové skupiny). Nezávislí výskumníci nemôžu z časových a rozpočtových dôvodov osloviť všetkých, ktorí na záväzkoch Iniciatívy participujú alebo na ne majú dosah. Aj preto Nezávislý hodnotiaci mechanizmus kladie veľký dôraz na transparentnosť metodiky a sprístupňuje informácie o priebehu fokusových skupín všade tam, kde je to možné. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus si vyhradzuje právo anonymizovať zdroje informácií v krajinách, kde si to vyžaduje bezpečnostná situácia. Vzhľadom na metodické obmedzenia výskumnej metódy Nezávislý hodnotiaci mechanizmus víta a podporuje pripomienkovanie verejných nefinálnych verzií hodnotiacich správ.

Každá správa prechádza štvorstupňovým pripomienkovaním a procesom kontroly kvality:

1. Pripomienkovanie pracovníkmi Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu: Pracovníci Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu hodnotia správu z pohľadu gramatiky, čitateľnosti, obsahu a dodržiavania metodiky.
2. Pripomienkovanie Medzinárodným panelom expertov: Medzinárodný panel expertov hodnotí,

či je obsah správy podložený faktmi, do akej miery uplatňuje hodnoty relevantné pre Iniciatívu a poskytuje technické odporúčania na zlepšenie implementácie záväzkov a presadzovanie hodnôt Iniciatívy prostredníctvom akčných plánov.

3. Pripomienkovanie pred zverejnením: Vláda a vybrané MVO sú prizvané k pripomienkovaniu obsahu návrhu správy.
4. Verejné pripomienkovanie: K pripomienkovaniu návrhu správy je prizvaná široká verejnosť.

Tento pripomienkový proces vrátane procesov na zahrnutie pripomienok, je detailnejšie popísaný v časti III Manuálu o procesoch¹.

ROZHOVORY A FOKUSOVÉ SKUPINY

Od každého nezávislého výskumníka sa vyžaduje, aby uskutočnil aspoň jednu fokusovú skupinu. Mal by sa usilovať o zahrnutie doposiaľ nezapojených odborníkov a odborníčok. Je možné, že bude potrebné získať dodatočné informácie inými spôsobmi (napríklad online dotazníkmi, e-mailovou konverzáciou, analýzou dokumentov a rozhovormi). Ak nepostačuje sebahodnotiaca správa vlády a informácie dostupné online, nezávislí výskumníci by mali uskutočniť rozhovory so zástupcami inštitúcií zodpovedných za jednotlivé záväzky.

Nezávislá výskumníčka zorganizovala dve fokusové skupiny v Bratislave. Zabezpečila, aby boli tieto skupiny homogénne (pozostávali najmä zo zástupcov MVO), čo umožnilo slobodný a otvorený dialóg. Zameranie MVO na Slovensku je pomerne úzke, čo ovplyvnilo počet MVO, ktoré boli ochotné zapojiť sa do hodnotenia záväzkov Iniciatívy. Navyše, tí, ktorí prijali pozvanie na hodnotenie záväzkov, boli väčšinou zapojení aj do tvorby akčného plánu, čo je potrebné mať na pamäti pri čítaní správy a ich postojov. Nájsť ďalších odborníkov a odborníčky, ktorí by neboli predtým zapojení do tvorby akčného plánu, bolo zložité vzhľadom na už aj tak nízky počet odborníkov a odborníčok na rôzne témy akčného plánu. Nezávislá výskumníčka sa snažila tento

nedostatok vybalansovať dodatočnými dotazníkmi a rozhovormi a ďalšou fokusovou skupinou nad rámec požiadaviek. Fokusové skupiny sa zamerali na dve veľké témy (otvorené dáta a participatívnu tvorbu verejných politík). Ďalej je zoznam ich účastníkov a účastníčok, informácie o ich čase a mieste konania a ich stručné zhrnutie.

Fokusová skupina č. 1 – Otvorené dáta, Bratislava, 21. júna 2016

Zúčastnili sa jej odborníci:

Gabriel Lachmann, EEA, s. r. o., Slovensko.digital a Utopia.sk

Ján Suchal, Minio, s. r. o., a Slovensko.digital

Martin Tuchyňa, Slovenská agentúra životného prostredia

Martin Turček, Nadácia Zastavme korupciu

Peter Hanečák, HANY.SK, s. r. o., Spoločnosť pre otvorené informačné technológie, Opendata.sk a Utopia.sk

Štefan Szilva, nezávislý IT konzultant

Účastníci boli veľmi dobre zorientovaní v záväzkoch Iniciatívy v tejto téme, pretože aktívne spolupracovali s Úradom splnomocnenca pri tvorbe, a dokonca aj pri implementácii niekoľkých záväzkov. Diskusia sa zameriavala najmä na dve platformy — portál otvorených dát data.gov.sk a portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém (Modul dotačných schém – MDS)².

Účastníci privítali, že snahy v tejto téme pokračujú a zhodli sa, že Slovensko v téme otvorených dát napreduje. Zároveň však zdôraznili, že mnohé z datasetov, ktoré boli verejnosťou identifikované ako najžiadanejšie, ešte vždy nie sú zverejnené. Zhodli sa, že táto téma by mala byť pre vládu väčšou prioritou a že si vyžaduje väčšiu koordináciu. Upozornili, že kompetencie sú rozdrobené medzi niekoľko rezortov (v čase písania správy). Zároveň si boli vedomí, že Úrad splnomocnenca disponuje obmedzenými ľudskými aj finančnými zdrojmi na túto tému a jeho kompetencie sú tiež limitované. Aj preto sa zasadzovali za to, aby sa aj ďalšie inštitúcie snažili zapojiť do témy otvorených dát ich potenciálnych používateľov, a to prostredníctvom organizovania

hackatonov.

Väčšina účastníkov nemala takmer žiadne informácie o Module dotačných schém. Len jeden z účastníkov MDS otestoval a skonštatoval, že v súčasnej podobe má pre jeho prácu zanedbateľný, ak vôbec nejaký význam. Dáta sú nekompletné a vo veľmi zlej štruktúre. Bežne chýbajú kľúčové informácie ako identifikačné číslo organizácie (IČO) alebo poskytovateľ a prijímateľ dotácie. Diskusia sa počas tejto fokusovej skupiny dotkla aj témy elektronických hromadných žiadostí (EHŽ). Tie boli detailnejšie rozobraté počas fokusovej skupiny k participatívnej tvorbe verejných politík.

Fokusová skupina bola ešte doplnená rozhovormi s ďalšími dôležitými aktérmi v téme:

- Odborník, ktorý si želal zostať v anonymite, 14. júla 2016
- Zástupcovia Národnej agentúry pre sieťové a elektronické služby, Bratislava, 4. augusta 2015
- Peter Kunder, Aliancia Fair-Play, Bratislava, 20. júna 2016

Zistenia z fokusovej skupiny a rozhovorov boli ďalej porovnané s informáciami a dokumentmi dostupnými online. V neposlednom rade, nezávislá výskumníčka adresovala Národnej agentúre pre sieťové a elektronické služby niekoľko doplňujúcich otázok.

Fokusová skupina č. 2 – Participatívna tvorba verejných politík, Bratislava, 29. júna 2016

Zúčastnili sa jej odborníci a odborníčky:

Marcel D. Zajac, Centrum pre filantropiu a Rada vlády Slovenskej republiky pre MVO

Štefan Szilva, nezávislý IT konzultant

Zora Pauliniová, Partners for Democratic Change Slovakia (PDCS)

Odborník, ktorý si želal zostať v anonymite

Diskusia sa sústredila na štyri hlavné témy: participatívne procesy tvorby verejných politík a ich hodnotenia, školenia úradníkov a úradníčok v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, elektronické hromadné žiadosti a Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Povedomie účastníkov a účastníčok o účasti Slovenska v Iniciatíve a druhom akčnom pláne bolo rôzne. Niektorí mali komplexnejšie poznatky o Iniciatíve

nad rámec záväzkov súvisiacich s participatívnou tvorbou verejných politík a boli schopní reagovať na otázky k tvorbe akčného plánu a procesu konzultácií. Zhodli sa, že napriek obmedzeným zdrojom sa Úradu splnomocnenca podarilo zorganizovať otvorené a transparentné konzultácie, ktoré zahrnuli rôzne zainteresované strany. Zároveň však uviedli, že záujem bol malý. Zdôraznili, že Iniciatíva by mala mať väčšiu politickú podporu a k hodnotám Iniciatívy by sa mali prihlásiť politické špičky.

Privítali kontinuitu záväzkov v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ale jeden z nich zdôraznil, že v súčasnosti je potrebné venovať sa iným dôležitejším témam, ako je nízka dôvera vládě a inštitúciám, vnímanie korupcie a rastúci nacionalizmus a xenofóbia. Zhodli sa, že viaceré participatívne procesy tvorby verejných politík boli vedené veľmi profesionálne a boli otvorené a transparentné. Ak zlyhali, tak najmä z dôvodu nedostatočnej medzirezortnej spolupráce. Účastníci a účastníčky fokusovej skupiny zdôraznili, že úradníci a úradníčky v pracovných skupinách by mali mať silný mandát. Školenia pre úradníkov v oblasti participatívnej tvorby verejných politík považujú za dobrú príležitosť vyvrátiť niekoľko mýtov a povzbudiť úradníkov a úradníčky, aby viac zapájali verejnosť. Hoci ocenili vytvorenie Kritérií na hodnotenie participatívnych procesov tvorby verejných politík a implementácie a ich používanie, jeden z účastníkov poznamenal, že sebahodnotiace dotazníky sú veľmi subjektívne a zdôraznil potrebu externých hodnotiteľov. Fokusová skupina sa tiež venovala téme EHŽ. Účastníci a účastníčky nevideli výhody EHŽ oproti štandardným petíciám a považovali hranicu 15 000 potrebných podpisov (ktoré musia byť zozbierané do 30 dní) za zbytočne vysokú. Privítali prijatie zákona o tvorbe právnych predpisov, ale boli veľmi kritickí k Legislatívnym pravidlám vlády. V poslednom rade upozornili, že MVO nemajú prostriedky na zapájanie sa do budúcich participatívnych procesov pri tvorbe verejných politík.

S cieľom získať informácie k stavu záväzkov v oblasti súdnictva nezávislá výskumníčka zorganizovala tieto stretnutia a rozhovory:

Juraj Palúš, Ministerstvo spravodlivosti, Bratislava, 18. júl 2016

Samuel Spáč, Transparency International Slovensko, Bratislava, 23. jún 2016

Zuzana Čaputová, Via Iuris, Pezinok, 29. jún 2016

Nezávislá výskumníčka tiež oslovila Martina Husovca, ktorý pôsobí ako odborný asistent na Tilburgskej univerzite v Holandsku, v téme autorského práva a otvoreného vzdelávania a vedy. Táto téma akčného plánu bola prediskutovaná aj s Jánom Gondoľom, ktorý v minulosti koordinoval agendu Iniciatívy na Úrade splnomocnenca. Nezávislá výskumníčka sa tiež stretla so zástupcami Ministerstva školstva SR, konkrétne sekcie informatiky:

Martin Horňák, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, 11. august 2015

Martin Janáček, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, 11. august 2015

Nezávislá výskumníčka zaslala Ministerstvu školstva SR aj žiadosť o informácie s cieľom získať dodatočné informácie.

V poslednom rade sa nezávislá výskumníčka stretla so zástupcami Úradu splnomocnenca, aby prediskutovala všetky fázy akčného plánu – jeho tvorbu, implementáciu a hodnotenie (sebahodnotiacu správu). Ďalej je zoznam účastníkov a účastníčok, informácie o čase a mieste konania tohto stretnutia a jeho stručné zhrnutie.

Stretnutie na Úrade splnomocnenca k akčnému plánu, 19. júla 2016

Zúčastnili sa ho títo zástupcovia a zástupkyne predmetného úradu:

Bystrík Antalík

Iveta Ferčíková

Martin Gierl

Milan Andrejkovič

Skarlet Ondrejčáková

Zástupcovia Úradu splnomocnenca sa s nezávislou výskumníčkou stretli niekoľkokrát počas implementačného obdobia akčného plánu a informovali ju o vývoji. Cieľom tohto väčšieho stretnutia bolo zhodnotiť napredovanie jednotlivých záväzkov na konci implementačného obdobia a ozrejmiť si niekoľko nejasností v sebahodnotiacej správe a rozporných vyhlásení zástupcov MVO a inštitúcií. Toto stretnutie tiež slúžilo pre širšiu diskusiu o prioritách a kapacitách úradu.

Úrad splnomocnenca uviedol, že nedostal dodatočný rozpočet na aktivity súvisiace s koordináciou Iniciatívy, čo malo za následok, napríklad aj obmedzené PR a aktivity na zvyšovanie povedomia o Iniciatíve. Z ich pohľadu bola realizácia záväzkov a agendy Iniciatívy omnoho dôležitejšia než PR aktivity.

DÁTA Z DOTAZNÍKOV

Nezávislá výskumníčka vytvorila a rozposlala dva dotazníky, ktoré poskytli ďalšie kvalitatívne informácie o špecifických skupinách záväzkov. Prvý dotazník bol zameraný na školenia úradníkov a úradníčok v oblasti participatívnej tvorby verejných politik (pozri Záväzok č. 23) a jeho cieľom bolo zistiť, ako boli tieto školenia prijaté jeho publikom. Výskumníčka zaslala krátky dotazník na všetky príslušné ministerstvá³. Spätná väzba bola vysoká a prevažne pozitívna. S výnimkou Ministerstva obrany SR všetky ministerstvá odpovedali. Druhý dotazník bol zacielený na odborníkov oblasti vzdelávania. Na dotazník reagovali piati zo siedmich oslovených odborníkov⁴. Všetci mali obmedzenú vedomosť o Iniciatíve a jeho záväzkoch v oblasti otvoreného vzdelávania a vedy. Napriek tomu záväzky privítali, keďže povedomie o autorských právach medzi učiteľmi aj študentmi považovali za všeobecne nízke. Okrem toho sa zhodli, že väčší prístup k zaujímavým otvoreným vzdelávacím zdrojom bude prínosný.

O NEZÁVISLOM HODNOTIACOM MECHANIZME

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus je kľúčový nástroj, vďaka ktorému vlády, MVO a súkromný sektor môžu

sledovať tvorbu a implementáciu akčných plánov Iniciatívy v dvojročných intervaloch. Medzinárodný panel expertov, ktorý pozostáva z odborníkov a odborníčok v témach transparentnosti, občianskej participácie, politickej zodpovednosti a v metódach sociálneho výskumu, navrhuje metodiku výskumu a zabezpečuje kontrolu kvality nezávislých správ.

V súčasnosti sú členmi Medzinárodného panela expertov títo odborníci a odborníčky:

- Cesar Nicandro Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack
- Showers Mawoma
- Ernesto Velasco

Malý tím pracovníkov so sídlom vo Washingtone, D.C. dozerá na tvorbu správy v súlade s procesmi Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a v úzkej spolupráci s výskumníčkou. Otázky a pripomienky k tejto správe môžete poslať pracovníkom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu na adresu irm@opengovpartnership.org

¹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

² <https://data.gov.sk/dotacie>

³ <http://bit.ly/2dhtAB8>

⁴ <http://bit.ly/2cXpSNp>

VII | KRITÉRIÁ ČLENSTVA V INICIATÍVE PRE OTVORENÉ VLÁDNUTIE

V septembri 2012 sa Iniciatíva pre otvorené vládnutie rozhodla podporiť členské krajiny v prijímaní ambiciózných záväzkov vo vzťahu k ich plneniu kritérií členstva v Iniciatíve.

Oddelenie podpory Iniciatívy overuje kritériá členstva v Iniciatíve na ročnej báze. Konečné skóre je prezentované ďalej¹. Nezávislé hodnotiace správy rozoberajú kontext napredovania alebo stagnovania v oblasti jednotlivých kritérií členstva v Iniciatíve v časti Spoločenský a politický kontext vždy, keď je to vhodné.

Tabuľka č. 7.1 | Slovensko a kritériá členstva v Iniciatíve

KRITÉRIÁ	2012	SÚČASNOŠŤ	ZMENA	VYSVETLENIE
Transparentnosť rozpočtu ²	4	4	Žiadna zmena	4 = zverejnený návrh rozpočtu vlády a audit vlády 2 = jeden z dvoch zverejnený 0 = ani jeden nezverejnený
Prístup k informáciám ³	4	4	Žiadna zmena	4 = prijatý zákon 3 = ústavné ustanovenie 1 = návrh zákona 0 = žiadny zákon
Majetkové priznania ⁴	4	4	Žiadna zmena	4 = prijatý zákon, verejné dáta 2 = prijatý zákon, neverejné dáta 0 = žiadny zákon
Účasť verejnosti (skóre)	4 (9,12) ⁵	4 (8,53) ⁶	Žiadna zmena	EIU Citizen Engagement Index skóre: 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Celkovo/možno dosiahnuť (%)	16/16 (100 %)	16/16 (100 %)	Zníženie	75 % potrebných pre spôsobilosť na členstvo v Iniciatíve

¹ Pre viac informácií pozri <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> (v anglickom jazyku).

² Pre viac informácií pozri tabuľku č. 1 na <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Pre aktuálne hodnotenia pozri <http://www.obstracker.org/> (v anglickom jazyku).

³ Dve použité databázy sú Constitutional Provisions na <http://www.right2info.org/constitutional-protections> a Laws and draft laws na <http://www.right2info.org/access-to-information-laws> (v anglickom jazyku).

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), navštívené 1. júna 2017, <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009* (OECD, 2009), navštívené 1. júna 2017, <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), navštívené 1. júna 2017, <http://bit.ly/1clokyf>. Pre aktuálnejšie informácie pozri <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. V roku 2014 Riadiaci výbor Iniciatívy schválil zmenu v indikátore merajúcom majetkové priznania. Existencia zákona o majetkových priznaniach a defacto verejný prístup k informáciám o majetkových priznaniach nahradili predchádzajúce opatrenia. Pre ďalšie informácie pozri poznámku o kritériách členstva v Iniciatíve z roku 2014 na <http://bit.ly/1EjLJ4Y> (v anglickom jazyku).

⁵ The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE> (v anglickom jazyku).

⁶ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents* (London, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt> (v anglickom jazyku).



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

