

Prosazování
efektivního
protikorupčního
institucionalního rámce
v zemích střední
a východní Evropy.

STŘET

ZÁJMŮ



SOUHRNNÝ VÝZKUM ZEMÍ EU

z hlediska institucionálních mechanismů
vymahatelnosti v oblasti střetu zájmů

Mgr. Lenka Franková

Autorka

Jan Sommer

Grafická úprava

Mgr. Daniel Dolenský

Překlad

Anna Novotná

Jazyková korektura

ISBN: 978-80-905762-4-7

Publikace vznikla v roce 2014.

www.oziveni.cz

www.bezkorupce.cz

*Analýza vznikla s finanční podporou Evropské komise a Mezinárodního visegradského fondu.
Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a Evropská komise
ani Mezinárodní visegradský fond neodpovídá za jakékoliv užití informací
v publikaci obsažených.*

Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the
European Union



OBSAH

Úvodní slovo	4
I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY	5
Terminologie a metodologie	5
Střet zájmů v širším kontextu	6
II. PŘEHLED MECHANISMŮ VYMAHATELNOSTI V OBLASTI STŘETU ZÁJMŮ V EU	8
1. Institucionální kontrolní mechanismy, monitorování a audity	10
LOTYŠSKO	11
SLOVINSKO	12
2. Sankce	13
LOTYŠSKO	16
SLOVINSKO	16
3. Poradenství	17
LOTYŠSKO	18
SLOVINSKO	18
4. Transparentnost a zapojení veřejnosti	18
LOTYŠSKO	21
SLOVINSKO	21
ZÁVĚR	22

ÚVODNÍ SLOVO

Studie byla připravena v rámci „Prosazování efektivního protikorupčního institucionálního rámce v zemích střední a východní Evropy“, společného projektu pěti zemí (států Visegrádské čtyřky a Estonska). Celkovým cílem projektu je posílení institucionálního protikorupčního rámce v zemích střední a východní Evropy při podpoře efektivnějšího vymáhání protikorupčních opatření. Projekt se šířeji zaměřuje na spektrum tzv. korupčně měkkých oblastí, které jsou často vnímány jako oblasti předcházení hlubším formám korupce. Tento přístup zahrnuje výzkumy, srovnávací analýzy a studie osvědčených postupů a doporučení pro konkrétní situaci postkomunistických zemí EU. Výsledky výzkumů a případy dobré praxe budou použity pro formulaci souboru obecných doporučení pro země střední a východní Evropy v oblastech vymahatelnosti konkrétních protikorupčních opatření, včetně možnosti ustanovení nebo zlepšení národních protikorupčních agentur v souladu s mezinárodními závazky.

Nejpříznivějším faktorem realizace projektu je násobení znalostí i zkušeností, které umožňuje spolupráce pěti nevládních protikorupčních organizací jednotlivých zemí: Oživení (Česká republika), Institute of Public Affairs (Polsko), EKINT (Maďarsko), Transparency International (Slovensko) a Transparency International (Estonsko). Cílem souhrnného výzkumu zemí EU je analyzovat stávající ustanovení v příslušných oblastech ve vybraných zemích za účelem nalezení příkladů dobré praxe institucionálních vymáhacích mechanismů. Tyto příklady pak poslouží jako inspirace při formulování doporučení pro jednotlivé státy.

Rozsah výzkumu je vymezen na institucionální mechanismy vymahatelnosti ve třech oblastech: střet zájmů, financování politických stran a přístup k informacím. Základním předpokladem je, že každá země (Visegrádská čtyřka a Estonsko) má ve třech zmíněných oblastech vlastní zákonná opatření a že v každé z nich proto existují i institucionální mechanismy pro jejich vymáhání.

Cílem této studie je poskytnout přehled stávajících institucionálních mechanismů vymahatelnosti v oblasti střetu zájmů v zemích EU, jenž bude využit při formulování doporučení pro země střední a východní Evropy. Tato doporučení pomohou vládám jednotlivých států při rozvíjení vlastních mechanismů vymahatelnosti.

I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

TERMINOLOGIE A METODOLOGIE

Většina členských států EU v textech svých zákonů termín střet zájmů nepoužívá a jejich legislativa obvykle neobsahuje ani jeho právní definici¹. Obecně se dá říci, že koncept střetu zájmů jako právního termínu je relativně nedávný. Ve většině zemí byl poprvé legislativně zakotven v rámci boje s korupcí. V důsledku toho mezi hlavní typy střetu zájmů zmiňovaného v legislativě zemí střední a východní Evropy patří zastávání veřejné funkce současně s jinými pracovními pozicemi v soukromém či státním sektoru nebo ekonomické střety zájmů. V důsledku častějších kontaktů mezi soukromou a veřejnou sférou, které způsobuje posilující trend jejich vzájemného partnerství, se i střet zájmů stává stále běžnějším jevem.

Definice střetu zájmů, používaná v této studii, vychází z obecné definice OECD:

„Střet zájmů je konfliktem mezi povinnostmi vůči veřejnosti a soukromými zájmy veřejného činitele, v němž by mohl soukromý zájem veřejného činitele nevhodným způsobem ovlivnit vykonávání jeho oficiálních funkcí a povinností.“²

Pro účely této studie používáme termín „veřejný činitel“ obecně pro všechny státní úředníky, státní zaměstnance, volené zastupitele nebo jiné typy veřejných činitelů, kteří vykonávají veřejnou funkci či povinnost jménem státu, vlády nebo vládní organizace a kterým je svěřena zákonná moc. Volba této definice vychází z faktu, že hlavním zdrojem střetu zájmů v zemích OECD je (1) vedlejší zaměstnání v soukromém sektoru, (2) spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem a (3) vlastnictví akcií podniku, který má smluvní nebo regulační vztah se státem³.

Při zpracování tohoto materiálu byla za metodu zkoumání zvolena analýza dokumentů, která byla standardizována pomocí obsahové analýzy. Tato kvantitativní analýza zahrnuje relevantní prameny k uvedené problematice a národní i mezinárodní srovnávací studie pro oblast střetu zájmů. Dále byla použita sekundární analýza dat / výsledků z výzkumů, které byly v uvedené problematice doposud prováděny⁴. Dalšími zdroji byly srovnávací studie a hodnocení systémů jednotlivých zemí prováděné mezinárodními organizacemi, zejména OECD, Skupinou států proti korupci Rady Evropy (GRECO) a Světovou bankou. Zohledněny byly i internetové zdroje a právní předpisy příslušných zemí.

¹ Srov. např. definice střetu zájmů v USA, např. ve státě Utah: § 76-8-109. Neoznámení střetu zájmu při projednávání opatření nebo návrhu zákona členem legislativy. (a) Jako „střet zájmů“ se označuje takové jednání veřejného činitele, o němž se tento veřejný činitel opodstatněně domnívá, že by mohlo přinést přímou finanční výhodu nebo škodu tomuto činiteli samotnému, jeho nejbližší rodině či subjektu, jehož existenci je činitel povinen oznámit v souladu s nařízeními tohoto oddílu, a tato výhoda nebo škoda je odlišná od následků takového jednání pro veřejnost, funkci tohoto veřejného činitele, jeho zaměstnání nebo skupinu, do níž patří.

K dispozici na: <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>

² BERTÓK, János. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2003, s. 59. ISBN 92-641-0489-5.

³ Transparency International, Global Corruption Report 2003, s. 320. K dispozici na: http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003

⁴ DISMAN, Miroslav. Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000, 374 s. ISBN 80-246-0139-7, s. 166.

STŘET ZÁJMŮ V ŠIRŠÍM KONTEXTU

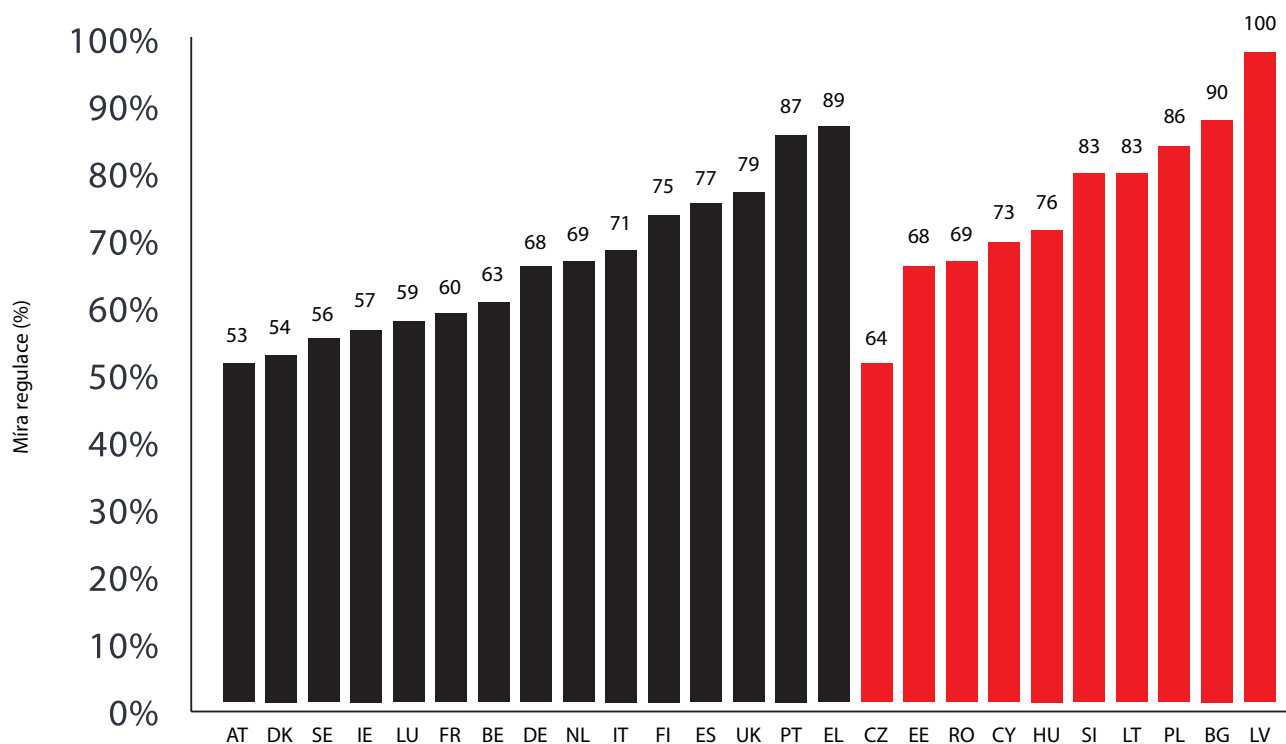
Podstatou střetu zájmů je narušení společensky přijatelné rovnováhy mezi osobním zájmem veřejných činitelů a zájmem veřejným. Situace střetu zájmů, které nejsou patřičně vyřešeny, mohou být zdrojem korupce a narušovat hospodářskou soutěž i rozdělování veřejných zdrojů. Takovou situaci lze vnímat jako ohrožení rozvoje státu. Odhalování a řešení střetu zájmů je důležitou složkou zodpovědného vládnutí a udržování důvěry ve veřejné instituce i demokracii jako takovou.

V praxi nejsou systémy pro řešení střetu zájmů v jednotlivých zemích EU nijak standardizované a někdy nejsou konzistentní ani v rámci jedné konkrétní země. Obecně platí, že k případům střetu zájmů lze přistupovat dvěma způsoby: jejich zakazováním (1) nebo jejich povinným zveřejňováním (2)⁵.

Současné standardy v oblasti střetu zájmů v členských zemích EU obsahují ⁶:

1. Soubory pravidel, zákonů, standardů a principů. Většina těchto nástrojů definuje řadu zákazů, omezení a povinností. V této oblasti lze pozorovat výrazné rozdíly z hlediska počtu zákazů, omezení a povinností. Omezení typů jednání a neslučitelnost funkcí slouží k předcházení situacím, v nichž často dochází ke střetu zájmů.

Podle výsledků posledních studií⁷ střetu zájmů je v průběhu posledních desetiletí počet opatření i jejich přísnost na vzestupu. Tento nárůst v počtu pravidel a norem pro střet zájmů napříč členskými státy EU lze ilustrovat graficky⁸.



Zdroj: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union

⁵ World Bank. https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf

⁶ DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

⁷ Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf

⁸ DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

Nejpřísnější systém je v současnosti v Lotyšsku, kde jsou všechny monitorované kategorie střetu zájmů⁹ regulovány ve všech institucích¹⁰ (100%). Zeměmi s nejmenším počtem regulovaných oblastí střetů zájmů jsou Rakousko, Dánsko a Švédsko. Zdá se, že intenzita regulace nemusí nutně vést k nižší míře korupce. Například většina skandinávských členských států EU má mnohem méně pravidel a norem než zbytek unie, ale zároveň relativně nízký výskyt korupce a podplácení¹¹.

2. Zásady pro zveřejňování informací a rejstříky zájmů, které nařizují povinnou registraci potenciálních střetů zájmů. V této oblasti existují rozdíly z hlediska požadované transparentnosti, míry podrobností oznamovaných informací a konkrétních povinností (např. zda oznamovat i činnosti partnera/partnerky, nebo ne) stejně jako v otázkách monitorování těchto povinností.

Nedílnou složkou protikorupčních rámců se v posledních letech staly systémy finančních přiznání. V systému povinného zveřejňování musí veřejní činitelé podávat informace o všech zájmech, které by mohly narušit jejich schopnost jednat jako nestranní vykonavatelé veřejné služby. S tím, jak roste počet potenciálních situací střetu zájmu, začínají další země zavádět zákony, podle nichž musí veřejní činitelé podávat přiznání o svém příjmu a majetku, a to většinou v kontextu širšího systému protikorupčních opatření.

Přiznání příjmu a majetku jsou způsobem, jak sledovat potenciální nebo stávající střet zájmů. Ve střední a východní Evropě byla výraznou motivací pro přijetí různých protikorupčních zákonů snaha připojit se k Evropské unii. Zavedení majetkových přiznání byl pro vlády těchto zemí jednoduchý způsob, jak prokázat své odhodlání řešit problém korupce. *Úkol kandidátních zemí byl v tomto ohledu zjednodušen tím, že Evropská komise nikdy neměla k dispozici konkrétní důkazy o tom, že by nějaké opatření týkající se přiznání veřejných činitelů bylo v praxi zvláště efektivní. V důsledku toho se pak jakákoliv prokázaná snaha jednotlivých zemí takové systémy posílit, i kdyby povětšinou zůstávala ve formální rovině, považovala za krok správným směrem¹².*

Na rizika nebo střety zájmů se může vztahovat mnoho různých kombinací zákazů či oznamovacích povinností. Platí ovšem, že systémy, v nichž jsou informace povinně zveřejňovány, vyžadují zároveň podstatné personální kapacity na kontrolu podaných přiznání a také existenci reálné hrozby sankcí za porušení pravidel.

Způsoby monitorování střetu zájmů se v mnoha zemích vyvinuly z čistě zákazových modelů k hybridním systémům, v nichž existují i prvky povinného zveřejňování.

- Monitorovací a vymáhací mechanismy: V této oblasti existují výrazné rozdíly z hlediska úrovně pravomocí a dostupných zdrojů etických výborů a komisí. Kromě nich se také podstatně liší možnosti (trestních a administrativních) sankcí v případech neetického jednání.

Bude analyzováno podrobněji v následujících kapitolách.

- Školení, vzdělávání a poradenství.

Bude analyzováno podrobněji v následujících kapitolách.

⁹ Nestrannost a neslučitelnost funkcí, odborné aktivity, externí aktivity, finanční prohlášení, dary a související oblasti, zaměstnání po odchodu z funkce

¹⁰ Vláda, parlament, nejvyšší soud, účetní dvůr, centrální banka.

¹¹ CPI Index 2012, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

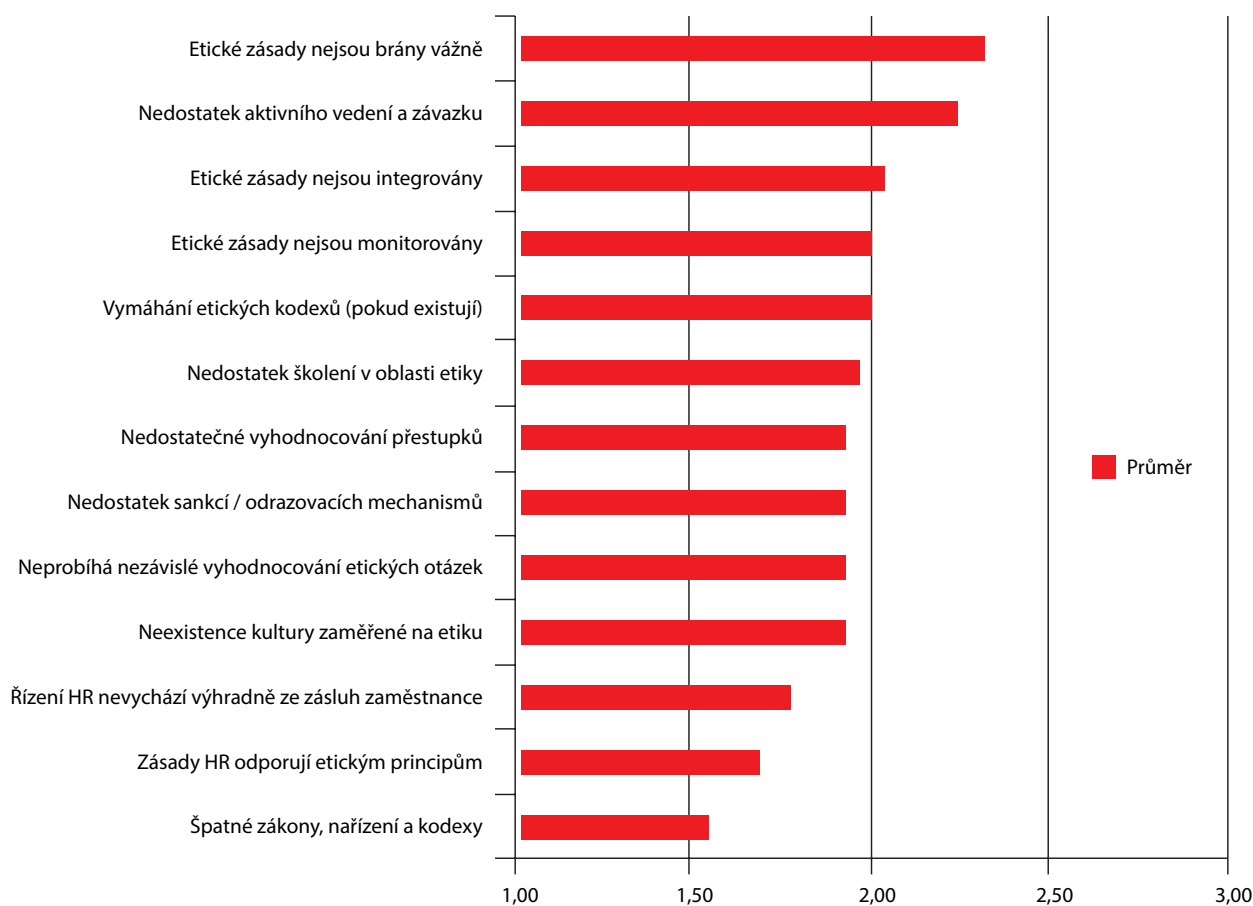
¹² OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

II. PŘEHLED MECHANISMŮ VYMAHATELNOSTI V OBLASTI STŘETU ZÁJMŮ V EU

Hlavní překážky a problémy efektivních etických zásad byly popsány ve studii *Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis (2011)*¹³.

Hlavní překážky a problémy efektivních etických zásad

(1 = není překážka, 2 = malá překážka, 3 = velká překážka)



Zdroj: *Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. (2011)*

Tato studie ukazuje, že úroveň monitorování etických zásad i vymáhání předpisů je celkově nízká. Tento závěr potvrzuje i Demmke¹⁴, podle nějž existují problémy s praktickou realizací a efektivitou etických pravidel.

¹³ Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf

¹⁴ http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/Christoph%20Demmke.pdf

Pravidla a nástroje	Implementace	Efektivita
Zásady integrity	Téměř všechny členské státy	Etika nabírá na politickém významu
Disciplinární legislativa	Všechny členské státy	Málo propuštění za rok, trend k přísnějšímu vymáhání
Etické kodexy	Téměř všechny členské státy, rozdílná úroveň implementace na vládní úrovni a v soukromém sektoru	Většinou vnímány jako čistě teoretické, dalším krokem je lepší implementace
Střet zájmů I	Všechny členské státy	Liší se v podrobnostech, problémy s realizací a monitorováním
Střet zájmů II – registr zájmů	Získává podporu ve stále více členských státech	Spravování registru zájmů je zásadní. Riziko nové byrokracie, efektivita podle případu

Zdroj: *Ethics in the civil services of the Member States of the EU – Many paradoxes but no need to be pessimistic. (2007, data selection)*

Vybrat mezi členskými státy EU ukázkový příklad či zdroj osvědčené praxe z hlediska mechanismů vymahatelnosti v oblasti střetu zájmů je poměrně těžké. Doporučení osvědčených postupů do velké míry závisí na administrativních tradicích, strukturách i kultuře, které jsou velmi různorodé. Existuje jen málo důkazů o tom, že by protikorupční postupy některých členských států byly mimořádně úspěšné a zasluhovaly zvláštní zmínku. Podle Transparency International se z hlediska indexu vnímání korupce¹⁵ v roce 2013 nejvíce zlepšilo Estonsko, Řecko a Lotyšsko¹⁶.

Podle iniciativy SIGMA¹⁷ by v oblasti systému odhalování a monitorování střetů zájmů mohl jako zdroj pro analýzu posloužit příklad Lotyšska; inspirací by mohl být také španělský úřad státního zástupce pro boj s korupcí. V posledním, čtvrtém kole hodnocení GRECO byla oblast střetu zájmů poměrně pozitivně hodnocena v Lotyšsku a Slovinsku.

Zpráva Evropské komise z února 2014, obsahuje analýzu míry korupce v členských státech EU a kroků, které jsou podnikány k její prevenci a řešení¹⁸. V této zprávě je zmíněno pět příkladů dobré praxe v oblasti protikorupčních agentur – slovinská Komise pro prevenci korupce (CPC), rumunské Státní protikorupční ředitelství (DNA), lotyšský Úřad pro prevenci a boj s korupcí (KNAB), chorvatský Úřad pro boj s korupcí a organizovaným zločinem při nejvyšším státním zastupitelství (USKOK) a španělský zvláštní protikorupční útvar státního zastupitelství.

Z těchto důvodů byly jako zástupci osvědčené praxe vybrány dva státy – Lotyšsko a Slovinsko.

¹⁵ Corruption Perceptions Index (CPI) měří vnímání korupce ve veřejném sektoru. Vychází ze zjištění mezinárodních dotazníků, v nichž jsou zohledňovány faktory, jako je zodpovědnost místních i celostátních vlád, efektivní prosazování protikorupčních zákonů, přístup k vládním informacím, zneužívání vládních pravomocí a pravidla pro regulaci střetu zájmů.

¹⁶ Transparency International. Corruption Perception Index.

¹⁷ Společná iniciativa EU a OECD, kterou z větší části financuje EU. Od roku 1992, kdy vznikl, podporuje tento program partnerské země v jejich snahách modernizovat veřejnou správu. V poslední době se zaměřoval i na přípravu kandidátských zemí na jejich cestě do EU. Jednou z oblastí, v níž poskytuje partnerským zemím podporu, je i problematika boje s korupcí.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-38-EN-F1-1.pdf>

1. INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY

Institucionální rámec zajišťující dodržování stanovených pravidel je, jak už bylo řečeno, v otázkách střetu zájmů klíčový. Takový rámec by měl v ideálním případě jak jednotlivá pravidla zavádět do praxe, tak také vymáhat jejich dodržování. Ačkoliv členské státy EU v posledních letech vykazovaly výraznou aktivitu z hlediska zavádění nových pravidel a regulací, institucionální zajištění jejich vymáhání bylo spíše zanedbáváno¹⁹.

V celoevropském měřítku jsou institucionální struktury jednotlivých států značně odlišné. Nalezneme zde jak vysoce specializované instituce, které mají rozsáhlé monitorovací a vyšetřovací pravomoci, tak výrazně roztržštěné dílčí orgány, které mají na starosti jenom konkrétní výšeč celé oblasti střetu zájmů.

Typy institucí v oblasti vymahatelnosti střetu zájmů:

Stát	Typ instituce	Název/názvy
Bulharsko	- Státní auditní úřad (pro všechny složky státu)	- Oddělení veřejných rejstříků Státního auditního úřadu
Chorvatsko	- Specializovaný (poloparlamentní) kontrolní úřad pro střet zájmů - Zvláštní opatření pro státní zástupce a soudce	- Komise pro předcházení střetu zájmů (pro veřejné činitele) - Státní zastupitelství a Ministerstvo spravedlnosti (pro státní zastupitele) - Ministerstvo spravedlnosti (pro soudce)
Česká republika	- Administrativní úřad	- Administrativní úřad
Estonsko	- Parlamentní orgán (pro všechny složky státu) a specializovaní úředníci / oddělení veřejných institucí	- Parlamentní výbor - Za archivování podaných přiznání je zodpovědné vedení příslušného úřadu nebo oprávněného orgánu (např. místní samospráva)
Francie	- Ústavní soud	- Etický výbor a Conseil Consitutionnel
Německo	- Předseda Bundestagu a Presidium	- Předseda Bundestagu a Presidium
Itálie	- Úřad pro hospodářskou soutěž a Úřad pro regulaci komunikací - Státní úředníci a soudnictví podle hierarchie - Také vyšší zmocněnec pro zaměstnanost, podnikání a soukromý zájem	- Úřad pro hospodářskou soutěž a Úřad pro regulaci komunikací - Vyšší zmocněnec pro zaměstnanost, podnikání a soukromý zájem
Lotyšsko	- Finanční úřady a specializovaný protikorupční orgán (pro všechny složky státu)	- Oddělení ministerstva financí - Úřad pro prevenci a boj s korupcí
Litva	- Finanční úřady, specializovaný etický výbor (pro všechny složky státu) a zvláštní úředníci / oddělení veřejných institucí	- Státní daňová kontrola - Vrchní zástupce etického výboru - Specializovaní úředníci nebo oddělení jednotlivých veřejných institucí

¹⁹ Regulating conflicts of interest for holders of public office (HPO) in the European Union: a comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions (2008).

Norsko	- Karanténní výbor	- Karanténní výbor
Polsko	- Není	- Není
Rumunsko	- Specializovaný protikorupční orgán (pro všechny složky státu)	- Národní úřad pro integritu - Trvalý úřad sněmovny parlamentu
Slovensko	- Výbor národní rady	- Výbor národní rady
Slovinsko	- Specializovaný protikorupční orgán (pro všechny složky státu)	- Komise pro předcházení korupci
Velká Británie	- Výbor pro standardy a výsady a nezávislý Poradní výbor zaměstnanosti	- Výbor pro standardy a výsady a nezávislý Poradní výbor zaměstnanosti

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

LOTYŠSKO

Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

Lotyšský Úřad pro prevenci a boj s korupcí (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, KNAB) je víceúčelová protikorupční agentura s podporou policejních složek založená v roce 2002.

KNAB hraje klíčovou roli při řízení implementace ústředního zákona pro předcházení korupce v Lotyšsku, kterým je Zákon o předcházení střetu zájmů v jednání veřejných činitelů (dále jen Zákon o střetu zájmů). Tento zákon se vztahuje na všechny kategorie veřejných činitelů včetně poslanců, soudců a státních zastupitelů. Ustanovuje se v něm velmi důkladný systém přiznávání relevantních informací, který je monitorován jak úřadem KNAB, tak finančními úřady.

Kromě KNAB se do systému zapojují i další instituce, a to zejména Mandátní a etický výbor v otázkách sledování dodržování pravidel a finanční úřady, které ověřují pravdivost podaných přiznání.

KNAB má rozsáhlé pravomoci v oblasti vyšetřování i stíhání. Je třeba poznamenat, že KNAB sice zcela jednoznačně vykazuje velmi profesionální přístup a skutečné odhodlání prosazovat pravidla týkající se střetu zájmů²⁰, ale podle třetí hodnotící zprávy GRECO má stávající systém několik institucionálních nedostatků: (i) KNAB přímo podléhá předsedovi vlády, (ii) jmenování a odvolávání ředitele KNAB provádí parlament na doporučení vládního kabinetu a (iii) rozpočet KNAB navrhuje a schvaluje parlament, tedy tíží lidi, které může KNAB potenciálně vyšetřovat.

Jednou z hlavních oblastí aktivit KNAB je kontrola jednání veřejných činitelů a předcházení střetu zájmů. Oddělení prevence má pak za úkol dozor nad veřejnými činiteli (střet zájmů) a financováním politických stran, sestavování analýz a korupčních protiopatření nebo informování veřejných činitelů a veřejnosti o otázkách korupce.

KNAB má pravomoc šetřit, zda veřejní činitelé dodržují ustanovení zákona o střetu zájmů v jednání veřejných činitelů, a podávat administrativní žaloby v případech, kdy zjistí porušení tohoto zákona. Práce úřadu vychází z přijatých stížností a upozornění na možné porušení zákona o střetu zájmů při jednání veřejných činitelů stejně jako z prohlášení veřejných činitelů, která jsou podávána finančním úřadům, ale která si KNAB může kdykoliv vyžádat.

²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293_Latvia_EN.pdf

Úřad KNAB hraje v celém systému ústřední roli a za deset let své existence si v domácím i zahraničním prostředí vybudoval velmi dobrou pověst.

Je považován za jeden z nejdůvěryhodnějších pilířů celého státního zřízení. KNAB v současnosti podniká kroky k zajištění toho, že veřejní činitelé budou lépe znát nejen příslušná pravidla, ale také a především jejich celkový smysl, aby mohla být posílena role sebekontroly a dodržování norem. KNAB kromě toho dlouhodobě pracuje na tom, aby za dodržování zákona byly zodpovědné příslušné struktury vyššího vedení.

Pro čtvrté kolo hodnocení GRECO bylo Lotyšsku vydáno doporučení, aby byla přijata opatření vedoucí k posílení nezávislosti KNAB, jež zajistí, že bude moci vykonávat své funkce nezávisle a nezáužatě.

SLOVINSKO

Komise pro předcházení korupci:

V roce 2002 byl založen Vládní úřad pro prevenci korupce a následně v roce 2004 i nezávislá Komise pro předcházení korupci (CPC). Stávající podoba komise CPC vznikla po přijetí zákona o integritě a předcházení korupci v roce 2010, jímž byl posílen mandát, působnost i pravomoci stejně jako nezávislost dosavadní komise. Zákon se vztahuje na všechny veřejné činitele ve Slovinsku a obsahuje podrobná pravidla týkající se střetu zájmů, neslučitelnosti funkcí, vedlejších činností, darů, lobbování a přiznávání majetku. Zákon o předcházení korupci slouží jako základní východisko pro nezávislou komisi CPC, která je zodpovědná za dozor nad zaváděním jeho nařízení v praxi, zvyšování povědomí o otázkách integrity a předcházení korupci.

Slovinská komise CPC je preventivním protikorupčním orgánem; vedle CPC jsou v této oblasti činné už jenom policejní orgány potlačující korupci, ale mezi oběma složkami neexistuje žádný institucionalizovaný systém vzájemné spolupráce.

V oblasti střetu zájmu je komise CPC a její oddělení pro vyšetřování a dohled zodpovědná za šetření případů střetu zájmů, shromažďování a kontrolu přiznání majetku vysoce postavených veřejných činitelů a vymáhání pravidel střetu zájmů.

Centrum pro prevenci a veřejnou integritu CPC je zodpovědné za koordinování realizace Státního protikorupčního akčního plánu, pomoc při rozvoji plánů integrity (metodologie pro odhalování a odstraňování korupčních rizik) a monitorování jejich realizace, rozvoj a zavádění různých preventivních protikorupčních opatření, protikorupční přezkoumávání legislativních návrhů a spolupráce s občanskou společností a akademickými i výzkumnými institucemi.

CPC má pravomoc:

- přistupovat na vyžádání k finančním a dalším dokumentům (bez ohledu na stupeň utajení) jakéhokoliv státního orgánu nebo soukromého subjektu,
- vyslýchat státní zaměstnance a veřejné činitele,
- vést správní vyšetřování a řízení,
- žádat státní orgány (např. úřad pro boj s praním špinavých peněz, daňové úřady atd.) o součinnost při získávání dodatečných informací a důkazů v rámci svých pravomocí,
- udílet pokuty za různé přestupky v kompetenci CPC právníkům i fyzickým osobám v soukromém nebo veřejném sektoru.

Komise CPC není podřízena žádné jiné státní instituci nebo ministerstvu a nepřijímá přímé pokyny ze strany exekutivy ani legislativy. Pro posílení nezávislosti komise definuje příslušný zákon zvláštní postup pro jmenování a odvolávání jejího vedení. Vrchní komisař a jeho dva zástupci jsou jmenováni prezidentem republiky. Funkční období vrchního komisaře je šest let a jeho zástupců pět. Není povoleno setrvat ve funkci po více než dvě funkční období.

2. SANKCE

V různých právních systémech existují rozdílné typy právní odpovědnosti. Sankce jsou důležitým nástrojem posilujícím řádné dodržování požadavků systémů pro podávání příznání, a to zejména tam, kde se takové systémy vztahují na velký počet veřejných činitelů.

Přehled sankcí, které je možné udělit za porušení **předpisů regulujících střet zájmů**²¹:

Stát	Pokuty	Maximální pokuta	Administrativní sankce	Trestní sankce
Bulharsko	vše	neuveďeno	vše	žádné
Chorvatsko	vše	5 000–50 000 HRK	vše	žádné
Česká republika	M, P, SÚ	50 000 CZK	žádné	žádné
Estonsko	vše	300 jednotek pokut	žádné	žádné
Francie	M, P, SÚ	neuveďeno	SÚ	M, P, SÚ
Německo	P, SÚ	neuveďeno	žádné	žádné
Itálie	SÚ	neuveďeno	vše	P, SÚ
Lotyšsko	vše	neuveďeno	vše	vše
Litva	M, P, SÚ	500–2 000 LTL	M, P, SÚ	žádné
Norsko	M, SÚ	ekvivalent až šestiměsíčního platu	SÚ	žádné
Polsko	žádné	neuveďeno	P, SÚ	žádné
Rumunsko	žádné	není relevantní	vše	M, SÚ
Slovensko	vše	šesti- až dvanáctiměsíční plat	vše	žádné
Slovinsko	vše	neuveďeno	H, M, SÚ	vše
Velká Británie	M, P, SÚ	neuveďeno	P, SÚ	M, P, SÚ
Slovensko	vše	šesti- až dvanáctiměsíční plat	vše	žádné
Slovinsko	vše	neuveďeno	H, M, SÚ	vše
Velká Británie	M, P, SÚ	neuveďeno	P, SÚ	M, P, SÚ

(M: ministři, P: poslanci, SÚ: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

²¹ Přijímání darů, vlastnictví soukromých firem a/nebo akcií, vlastnictví státních podniků, vlastnictví smluv se státem, členství v předsednictvu a role poradce nebo jiného funkcionáře v soukromé společnosti, nevládní organizaci nebo odborech, externí zaměstnání, zaměstnání po odchodu z funkce.

Přehled sankcí, které je možné udělit za porušení **předpisů regulujících finanční přiznání:**

Stát	Sankce za pozdní podání	Sankce za nepodání	Sankce za nepravdivé informace	Maximální pokuta	Administrativní sankce	Maximální trestní sankce
Bulharsko	vše	vše	vše	5 000 BGN	žádné	3 roky vězení
Chorvatsko	vše	vše	vše	40 000 HRK	veřejný činitel nedostává plat	neuveďeno
Česká republika	M, P, SÚ	M, P, SÚ	M, P, SÚ	50 000 CZK	žádné	žádné
Estonsko		vše	vše	200 jednotek pokut	žádné	žádné
Francie	H, P	H, P		žádné	kandidatura na prezidenta vyřazena	žádné
Německo	P, SÚ	P, SÚ	P	nevyplácení poloviny mzdy	na poslance mohou být uvaleny administrativní sankce včetně zveřejnění jejich případu a zákazu zúčastnit se jednání	žádné
Itálie	M, P, SÚ	M, P, SÚ		2 miliony lir	odvolání z úřadu, pozastavení pracovního vztahu v soukromém nebo veřejném sektoru, pozastavení členství v odborných společnostech a rejstřících	2 roky vězení
Lotyšsko	vše	vše	vše	neuveďeno	odvolání z funkce a zbavení možnosti ji vykonávat	neuveďeno
Litva	M, P, SÚ	M, P, SÚ	M, P, SÚ	5 000 LTL	odejmutí motivačních odměn a možnosti kariérního postupu po dobu jednoho roku ode dne odhalení případu; pokud je veřejný činitel odvolán, nemůže po tři roky následující ode dne odhalení případu vykonávat žádné zaměstnání ve veřejném sektoru	neuveďeno
Norsko	M, SÚ	M, SÚ		neuveďeno	zákaz pracovat v konkrétním oboru	žádné
Polsko		P	M, P, SÚ	žádné	mzda nevyplácena	5 let vězení

Rumunsko			vše	neuveдено	žádné	3 roky vězení
Slovensko	vše	vše	vše	za porušení zákona může být uvalena pokuta ve výši 3 měsíčního platu	odvolání z úřadu	žádné
Slovinsko	vše	vše	vše	1 200 EUR	žádné	žádné
Velká Británie	P, SÚ	P, SÚ	M, P, SÚ	žádné	neuveдено	neuveдено

(M: ministři, P: poslanci, SU: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

Pravidla pro vyplňování a podávání přiznání veřejných činitelů jsou většinou považována za nástroj prevence, a proto jejich porušení často není trestně postihnutečné.

V některých evropských zemích ovšem existuje i trestní zodpovědnost za nedodržení pravidel pro podávání přiznání veřejných činitelů. V Itálii mohou být členové vlády trestně odpovědní za nepodání přiznání zájmů nebo poskytnutí nepravdivých informací. Například v Polsku a v Itálii se mohou na některé kategorie veřejných činitelů vztahovat trestní sankce.

V zemích střední a východní Evropy konkrétní typy porušení zákonné povinnosti vyplňovat a podávat přiznání veřejných činitelů obvykle kriminalizované nejsou.

Nejčastějším typem administrativních sankcí jsou pokuty. Disciplinární sankce jsou obvyklou formou pro veřejné činitele, kteří jsou státními úředníky. Možnými sankcemi jsou výtky, snížení platu, propuštění atd. Nejčastějším typem porušení pravidel je nepodání přiznání. Například ve Francii platí pro veřejné činitele, kteří nepodají osobní přiznání majetku, zákaz zastávat veřejné funkce po jeden rok a jejich jmenování veřejným činitelem je anulováno. V Litvě jsou veřejným činitelům, u nichž bylo zjištěno porušení předpisů zákona o sladění veřejného a soukromého zájmu ve veřejném sektoru, po jeden rok odňaty zvláštní odměny a zastavena možnost kariérního postupu.

V několika málo zemích neexistují žádné právní sankce a porušení pravidel není spojeno s žádnými jasně definovanými právními důsledky, ale pouze s měkkými opatřeními, které mají podporovat dodržování standardů²².

V některých zemích jsou systémy pro podávání přiznání veřejných činitelů spojeny s výrazným uplatňováním sankcí. V roce 2007 podalo v Estonsku takové přiznání 30 245 veřejných činitelů. V tomtéž období jich 454 bylo potrestáno za nepodání přiznání, 1 209 za podání po termínu a 1 022 za jiné nedodržení pravidel pro přiznávání²³.

²² Pokud například ve Švédsku poslanec nepodá přiznání o svém majetku, je jeho jméno oznámeno během plenárního zasedání. V dolní sněmovně britského parlamentu platí pravidlo, že pokud poslanec nesplní svou oznamovací povinnost, musí se celé sněmovně při jednání omluvit vznesením procedurální poznámky. V německém Bundestagu hrozí poslanci, který pravidla porušil, oficiální varování (v případě méně závažného narušení nebo opomenutí, např. nedodržení termínu pro podání), zveřejnění informací o porušení pravidel nebo administrativní pokuta.

²³ OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing.

LOTYŠSKO

Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

KNAB má právo udělovat administrativní sankce za porušení pravidel pro střet zájmů a financování politických stran. Konkrétně paragraf 39 zákona o státní službě uvádí možnost pozastavit výkon funkce veřejným činitelům, kteří byli z bezpečnostních důvodů zadrženi nebo proti kterým bylo zahájeno trestní stíhání.

Postup pro vykonávání disciplinárních pravomocí je stanoven v zákoně o disciplinární zodpovědnosti státních zaměstnanců.

V první polovině roku 2012 KNAB prošetřil 88 případů nedodržení stanovených zákazů a udělil 19 pokut; 63 veřejným činitelům byla udělena ústní výtka. Ve většině těchto případů KNAB zjistil, že veřejní činitelé rozhodli v situacích střetu zájmů a nedodrželi zákazy pro vedlejší zaměstnání nebo zákazy ostatních komerčních aktivit. Zástupci místní samosprávy nedodržovali pravidlo, podle něž nemohou uzavřít smlouvu o veřejné zakázce se společnostmi, jichž jsou akcionáři, pokud neproběhla otevřená soutěž²⁴.

SLOVINSKO

Komise pro předcházení korupci:

Komise CPC ročně prošetří asi 1 300 případů, které spadají do její kompetence. CPC uchovává a kontroluje prohlášení majetku více než 8 000 veřejných činitelů.

Sankce se uvalují za nedodržení pravidel týkajících se darů, neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a prohlášení o majetku, které jsou uvedeny v příslušném zákoně. Hlavním typem sankce je pokuta ve výši mezi 400 a 1 200 EUR, která je udělována mimo jiné za:

- nepodání přiznání nebo podání nepravdivých informací o majetku,
- nepodání záznamů o lobbování, neodmítnutí styků s neregistrovaným lobbistou či udržování kontaktů v situacích, kde hrozí střet zájmů,
- neposkytnutí podrobnějších údajů o právnických osobách, k nimž má poslanec nebo člen jeho rodiny nějaký vztah,
- přijetí daru (který není povolen) nebo jiné výhody v souvislosti s vykonáváním pracovních povinností,
- neposkytnutí informací o přijatém daru a jeho hodnotě pro seznam darů, který vede národní shromáždění / národní rada,
- vystupování v průběhu dvou let po odchodu z funkce jako zástupce soukromého subjektu, který je ve styku s bývalým zaměstnavatelem, tj. národním shromážděním / národní radou.

Nepodání přiznání po výzvě a v termínu stanoveném CPC se trestá snížením platu o 10 % každý měsíc po vypršení lhůty. Podobně i neúměrné navýšení majetku, pro které neexistuje dostatečné zdůvodnění, může vést k přijetí preventivních opatření (např. dočasného zmrazení / zabavení a zajištění majetku). V případě veřejných činitelů může CPC zaslat upozornění orgánu, který příslušnou osobu zaměstnává, aby jí mohl uložit sankce, mezi něž patří i možnost výpovědi. Toto opatření se nevztahuje na poslance, kteří jsou volenými zástupci.

Vyskytlo se poměrně málo případů, v nichž byly uvaleny sankce, které měly odrazovat od dalšího jednání; jen vzácně se pak vyskytly případy zjištěného porušení zákona o podávání majetkových přiznání nebo nevysvětleného nárůstu majetku, které by vedly u veřejného činitele k politickým důsledkům.

²⁴ http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/periodic_update_september_2012.pdf

3. PORADENSTVÍ

Zejména v raných fázích zavádění systémů pro podávání prohlášení je klíčovým a velmi obtížným úkolem veřejné činitele informovat o nových požadavcích, které jsou na ně kladeny, a zajistit, že je budou respektovat. Součástí problému vymahatelnosti totiž může být nedostatečné vzdělávání a poradenství.

V oblasti etiky většina členských států EU nemá institucionalizované zásady a neexistuje ani žádný ústřední orgán, který by koordinoval řešení etických otázek ve veřejné správě. To znamená, že nemusí existovat ani interní nebo externí orgány, které by za prosazování příslušných pravidel byly zodpovědné.

Poradenství v oblasti střetu zájmů:

Stát	Jednotlivec nebo agentura poskytující poradenství
Bulharsko	neexistuje
Chorvatsko	neexistuje
Česká republika	neexistuje
Estonsko	neexistuje
Francie	neexistuje
Německo	neexistuje
Itálie	neexistuje
Lotyšsko	neexistuje
Litva	neexistuje
Norsko	neexistuje
Polsko	neexistuje
Rumunsko	neexistuje
Slovensko	neexistuje
Slovinsko	nadřízený veřejného činitele nebo Komise
Velká Británie	Výbor pro standardy a výsady

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

LOTYŠSKO

Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

Ačkoliv Lotyšsko se podle metodologie Světové banky neřadí mezi státy, v nichž by existoval jednotlivec nebo agentura poskytující poradenství, příslušné funkce má ve své kompetenci úřad KNAB. Informace o otázkách předcházení korupce a popis jednotlivých opatření týkajících se střetu zájmů jsou k dispozici na internetových stránkách KNAB. Informace a pokyny pro vyplňování přiznání jsou k dispozici na stránkách finančních úřadů. KNAB organizuje semináře a poskytuje vzdělávací programy, na nichž jsou vysvětlována etická opatření, problémy střetu zájmů a omezení, která se vztahují na jednotlivé veřejné činitele. Konzultace při vyplňování prohlášení nabízejí také finanční úřady.

SLOVINSKO

Komise pro předcházení korupci:

Vyšetřovací a dozorčí orgán CPC je zodpovědný za poskytování poradenství v otázkách vzájemných neslučitelností mezi veřejným sektorem a soukromými zájmy. Komisi CPC mohou veřejní činitelé, a zejména místní veřejní činitelé, požádat o poskytnutí poradenství ke specifickým otázkám v oblasti průsečíku mezi veřejným a soukromým zájmem.

Generální tajemník národního shromáždění, jehož zodpovědností je informovat poslance o platných pravidlech, rozdává na začátku každého legislativního období poslancům příručku s informacemi o jejich práci, postavení a jednání, jaké se od nich vyžaduje. V ní jsou vyjmenována všechna relevantní opatření týkající se neslučitelnosti funkcí, lobbování, nakládání s důvěrnými informacemi atd. Komise CPC také distribuuje informační materiály, zveřejňuje svá stanoviska a odpovídá na dotazy poslanců týkající se jejich konkrétních povinností a vhodného jednání v praxi. V květnu 2012 se ve spolupráci s předsedou parlamentu konalo první jednání s poslanci na téma jejich povinností podle zákona o předcházení korupci. CPC hodlá taková jednání opakovat každoročně a celou iniciativu vítá²⁵.

Školení veřejných činitelů jsou organizována a vedena ve spolupráci se Správní akademií, která spadá pod Ministerstvo veřejné správy. Tyto semináře jsou vytvořeny speciálně pro dané publikum a obsahují případové studie a příklady vztahující se ke konkrétním oblastem.

4. TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

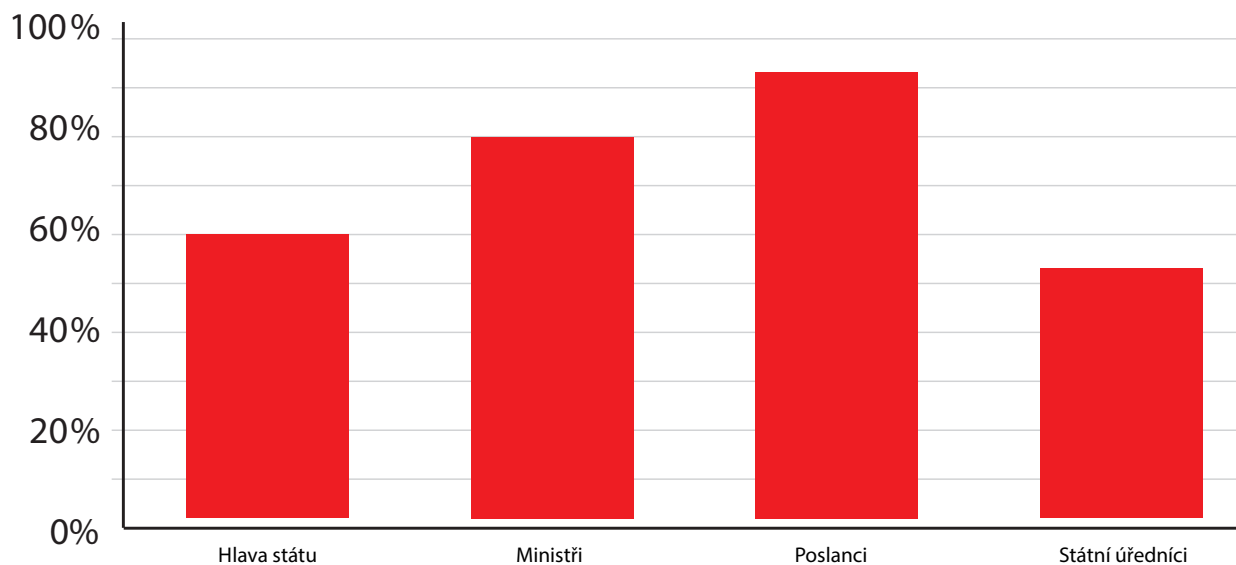
Transparentnost a zapojení veřejnosti může být dalším prostředkem, který slouží k prevenci zneužívání pravomocí tím, že zvyšuje míru dohledu. Reálná hrozba, že porušení pravidel bude odhaleno, by měla vyplývat z důkladného monitorování, cíleného ověřování informací a veřejného přístupu k podaným prohlášením, popřípadě kombinace všech tří faktorů. Pokud budou informace k dispozici veřejnosti, budou se občané moci u voleb kvalifikovaně rozhodnout a vyvíjet tlak na své volené zástupce, aby se vyjádřili k případným otázkám, které tyto informace otevírají.

Na druhou stranu nesmí veřejný dohled a kontrola podaných oznámení zbavovat příslušné orgány jejich povinnosti tato oznámení důkladně prošetřovat. Zároveň je důležité nepředávat plně tuto významnou kontrolní funkci občanské společnosti a médiím, protože je poměrně nerealistické předpokládat, že média budou vždy plnit roli nestranného strážce. Otázky transparentnosti a zveřejňování informací úzce souvisejí s diskuzí o hledání rovnováhy mezi ochranou soukromí a právem veřejnosti na informace, které ovšem není v této studii věnován další prostor.

²⁵ Greco, čtvrté kolo hodnocení.

Veřejný přístup k finančním prohlášením

Přístup veřejnosti:

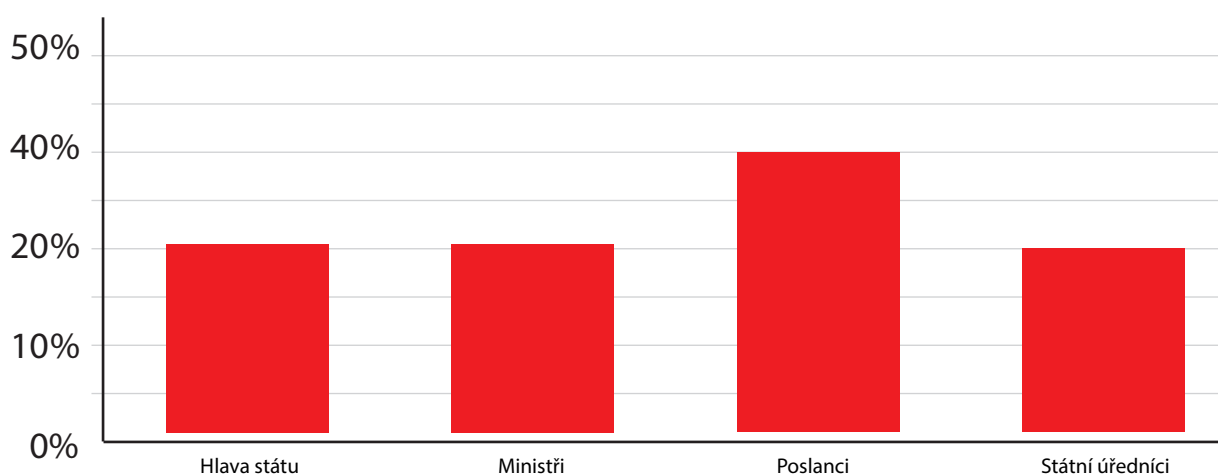


Zdroj: Světová banka

Roky: 2012; země: Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Německo, Itálie, Lotyšsko, Litva, Norsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie

Poplatky za přístup k finančním prohlášením

Zpoplatnění přístupu:



Zdroj: Světová banka

Roky: 2012; země: Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Německo, Itálie, Lotyšsko, Litva, Norsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie

Souhrn:

Stát	Dostupné veřejnosti	Místo, kde lze přistupovat k údajům z prohlášení				Náklady na přístup k údajům z prohlášení			
		Hlava státu	Ministři	Poslanci	Státní úředníci	Hlava státu	Ministři	Poslanci	Státní úředníci
Bulharsko	H, M, P, SÚ, partneři a děti	pevné umístění, online	pevné umístění, online	pevné umístění, online	online	neuveďeno, online	neuveďeno, online	neuveďeno, online	online
Chorvatsko	H, M, P, SÚ, partneři a děti	online	online	online	online	online	online	online	online
Česká republika	M, P, SÚ, partneři a děti	není relevantní	pevné umístění, online	pevné umístění, online	pevné umístění, online	není relevantní	online tištěné kopie zdarma	online tištěné kopie zdarma	online tištěné kopie zdarma
Estonsko	H, M, P	pevné umístění	pevné umístění	pevné umístění	není relevantní	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	není relevantní
Francie	H	oficiální věstník	není veřejně dostupné	není veřejně dostupné	není veřejně dostupné	online tištěné kopie zdarma	není veřejně dostupné	není veřejně dostupné	není veřejně dostupné
Německo	P	není relevantní	neuveďeno	online	neuveďeno	není relevantní	neuveďeno	online	neuveďeno
Itálie	M, P, partneři a děti	není relevantní	parlamentní výbor / úřad	parlamentní výbor / úřad	neuveďeno	není relevantní	tištěné kopie zdarma	tištěné kopie zdarma	neuveďeno
Lotyšsko	H, M, P, SÚ	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno
Litva	H, M, P, SÚ, partneři a děti	oficiální věstník, online	oficiální věstník, online	oficiální věstník, online	oficiální věstník, online	online tištěné kopie zdarma	online tištěné kopie zdarma	online tištěné kopie zdarma	online tištěné kopie zdarma
Norsko	P	není relevantní	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	není relevantní	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno
Polsko	M, P, partneři a děti	není veřejně dostupné	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	není veřejně dostupné	neuveďeno	neuveďeno	6–10 let
Rumunsko	H, M, P, SÚ	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno
Slovensko	H, M, P, SÚ, partneři a děti	stránky úřadu	stránky úřadu	stránky úřadu	stránky úřadu	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno
Slovinsko	H, M, P, SÚ	stránky úřadu	stránky úřadu	stránky úřadu	stránky úřadu	online	online	online	online
Velká Británie	M, P, partneři a děti	není relevantní	neuveďeno	internet	neuveďeno	není relevantní	neuveďeno	tištěné kopie zdarma a online	neuveďeno

(M: ministři, P: poslanci, SU: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms

System úplného zveřejňování informací nalezneme v případě registrace zaměstnání a ekonomických zájmů u dánských poslanců a ministrů. Také v britském parlamentu je veřejnosti dostupný Registr finančních zájmů poslanců (který obsahuje i informace o zájmech jejich tajemníků a výzkumných asistentů) a Registr finančních zájmů lordů (a jejich zaměstnanců). V mnoha případech a stále častěji jsou podané informace aktivně

zveřejňovány na internetu. V některých zemích jsou informace z přiznání k dispozici pouze na vyžádání. Například ve Francii zůstávají podaná přiznání majetku po svém prověření Nejvyšším úřadem pro transparentnost ve veřejném životě, které musí být provedeno do tří měsíců, v polodůvěrném režimu a je možné k nim přistupovat pouze na místě a to pouze voliči z obvodu příslušného zástupce; zveřejňování těchto informací se trestá pokutou ve výši 45 000 euro. K prohlášením zájmů a odborných aktivit může veřejnost přistupovat ihned po jejich podání na stránkách komor parlamentu²⁶.

LOTYŠSKO

Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

Podaná přiznání jsou veřejně dostupná, ale platí zde určitá omezení. Mezi neveřejné části prohlášení patří adresa a další osobní údaje o veřejném činiteli, jeho příbuzných a dalších osobách, které jsou v prohlášení zmíněny, stejně jako informace o protistranách smluv včetně dlužníků a věřitelů.

Pravidelně podávaná přiznání archivují a spravují finanční úřady; jejich části, které se nepovažují za důvěrné, jsou veřejně k dispozici na stránkách finančního úřadu, kde v nich lze vyhledávat podle jmen. Rodinní příslušníci poslanců nemají povinnost prohlášení podávat, pokud sami nejsou veřejnými činiteli. Od března 2012 se ovšem povinnost vykazovat svůj majetek vztahuje kromě veřejných činitelů i na všechny ostatní fyzické osoby, které odpovídají stanoveným kritériím a překročí určité prahové hodnoty. Podobné údaje (jak je uvedeno výše) musí podávat kandidáti na parlamentní funkce Ústřednímu volebnímu výboru, jakmile jejich politická strana (organizace) zašle tomuto úřadu seznam kandidátů. Tyto informace jsou k dispozici na stránkách Ústředního volebního výboru.

SLOVINSKO

Komise pro předcházení korupci:

Údaje o příjmech a majetku poslanců nabyté v průběhu jejich vykonávání funkce a po dobu jednoho roku po skončení mandátu jsou veřejnosti k dispozici na stránkách komise. Všechny tyto informace uvedené výše jsou veřejně dostupné s výjimkou informací o zdanitelných příjmech. V rámci ochrany soukromí dotyčných osob nejsou zveřejňovány jejich adresy a dostupné informace o majetku a závazcích jsou prezentovány pouze jako součty za jednotlivé kategorie vyjmenované výše. Změny v majetku mají být od roku 2013 zveřejňovány každoročně.

V nedávné době byl spuštěn nový online systém pro majetková přiznání²⁷, který by mohl zaručit lepší úroveň dodržování standardů do budoucna.

Zákon z roku 2010 v oblasti protikorupčních snah kodifikoval také roli nevládních organizací, takže komise CPC může financovat jejich práci v této oblasti. Oddělení integrity pomáhá subjektům veřejného i soukromého sektoru připravit svá hodnocení rizika korupce prostřednictvím školení, monitorování a hodnocení.

Za účelem zvyšování povědomí veřejnosti komise CPC v roce 2009 jmenovala zvláštního úředníka pro styk s veřejností a šíření informací. V rámci osvěty CPC vydává brožury, letáky a plakáty, které informují veřejnost o roli komise a způsobech, jak rozpoznat korupční jednání. Do médií jsou také každý týden zasílány zprávy o korupčních případech; rozhlas vysílá ve spolupráci s CPC pořad o integritě a členové komise se účastní veřejných diskuzí na korupční témata.

²⁶ U tohoto postupu ve Francii GRECO doporučuje, aby přiznání majetku členů národního shromáždění a senátorů byla snadno dostupná široké veřejnosti.

²⁷ Byl zaveden nový online systém a všichni veřejní činitelé do něj museli svá přiznání zaslat ještě jednou; tento proces byl dokončen v únoru 2012. (GRECO, 4. hodnocení)

ZÁVĚR

Zavádění dalších pravidel a norem vyžaduje větší soustředění na otázky jejich realizace a vymáhání. Čím více pravidel existuje, tím větší objem práce je vyžadován při sledování jejich dodržování. Individuální požadavky na plnění nových povinností (zejména v oblasti povinného zveřejňování informací) rostou, ovšem kontrolní a dozorčí orgány zůstávají v mnoha případech slabé a mají nedostatečné kapacity.

Celkově je oblast vymáhání zásad týkajících se střetu zájmů velmi fragmentovaná a neexistují zde prakticky žádné společné prvky kromě obtížností při ustanovování skutečně nezávislého orgánu. Kromě toho existují i rozdíly mezi centralizovanými a necentralizovanými orgány a ve financování, složení i pravomocích jednotlivých institucí. To neznamená, že by jednotlivé členské státy EU nebyly ochotné zavést nějakou formu kontroly. Navzdory stávající praxi se situace zřejmě vyvíjí směrem k ustanovování většího počtu nezávislých externích orgánů.

Mezi jednotlivými typy vymáhacích orgánů existují určité základní rozdíly. Jedním z nich je to, zda jsou nezávislé nebo zda probíhá kontrola formou seberegulace.

Seberegulační nebo nezávislé formy etických výborů – hlavní rozdíly:

Seberegulační výbory	Nezávislé etické výbory
Členové jsou interní odborníci, veřejní činitelé nebo volení / nominovaní veřejní zástupci	Členové jsou nezávislí odborníci
Interní dozor. Členové výboru kontrolují dodržování etických pravidel svými kolegy	Externí dozor. Členové výboru kontrolují dodržování etických pravidel veřejnými zástupci
Může být úřad, parlamentní výbor, prezidentská kancelář v rámci vlastní organizace	Nezávislé, mají vlastní rozpočet, většinou stanovený parlamentem
Mezi povinnosti může patřit: poradenství kolegům v otázkách střetu zájmu posilování povědomí o porušování etických pravidel	Mezi povinnosti může patřit: poskytování školení v otázkách etiky vyšetřování etických stížností vlastní šetření určování postihů poskytování poradenství a stanovisek přijímání finančních přiznání a monitorování podaných výkazů
Existují ve většině zemí EU a v institucích EU	Čisté modely neexistují: USA, Kanada, Austrálie, do menší míry Irsko a Velká Británie

Zdroj: Regulating conflicts of interest for holders of public office (HPO) in the European Union: a comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions. 2008.

Autoři studie veřejných činitelů v EU došli k závěru, že by měl být kladen větší důraz na důvěryhodnost a zodpovědnost monitorovacích orgánů nezávisle na tom, zda jsou dozorčí nástroje interní (seberegulace) nebo externí (prováděné nezávislými orgány). Velmi málo se ví o jejich provozu – relativně netransparentní jsou etické výbory, komise atd. Existuje také málo důkazů o jejich interním fungování, rozpočtu, pravidlech a postupech nebo stylu práce.

Z hlediska požadavku vysokých standardů, který se na monitorovací orgány vztahuje, bylo zjištěno, že nejběžnější systém sebekontroly, který se objevuje ve většině členských států, nemusí nutně postačovat. Nezávislé těleso s nezávislým rozpočtem může poskytovat objektivnější stanoviska o stavu střetu mezi prosazováním jednotlivých typů zájmů. Taková nezávislá vnější kontrola veřejných činitelů je vzácná. Častějším případem je, že veřejné orgány hlídají samy sebe prostřednictvím interních vykazovacích povinností a monitorovacích mechanismů.

Stále zde ale existuje více otázek než odpovědí, a to mimo jiné v důsledku toho, že členské státy nevyhodnocují, zda jsou jejich stávající institucionální struktury efektivní a účinné.

Údaje uvedené výše ukazují, že efektivní systém pro vymáhání v oblasti střetu zájmů nezávisí pouze na jediném nástroji, jako je efektivní disciplinární legislativa či vytvoření funkčních kontrolních a monitorovacích orgánů, ale spíše na širší existenci celkového státního systému pro sledování otázek integrity (Transparency International), protikorupční strategie o několika pilířích (Světová banka, GRECO) nebo vícerozměrné etické infrastruktury (OECD)²⁸.

Prevence a vymáhání jsou rovnocennými a důležitými aspekty prosazování dobré veřejné správy i snižování rizika korupce. K systémům povinného zveřejňování majetku a zájmů stejně jako ke kampaním pro veřejné vzdělávání a zvyšování povědomí by se měly připojit i sankce a efektivní vymáhací mechanismy. Vedle ustanovení příslušných legislativních a administrativních rámců vyžaduje řešení střetu zájmů také cílené zavádění těchto pravidel do praxe a nástroje pro jejich vymáhání.

²⁸ Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf

References:

BERTÓK, János. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2003, s. 59. ISBN 92-641-0489-5.

COUNCIL OF EUROPE, Model Code of Conduct for Public Officials, 2000.

DEMMKE, Christoph. Effectiveness of public-service ethnics and good governance in the central administration of the EU-27: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. viii, 181 pages. ISBN 978-363-1632-888. See: http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf

DEMMKE, Christoph. Income and asset disclosure: case study illustrations. Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, c2008, xvi, 259 pages. ISBN 978-0-8213-9796-1.

DEMMKE, Christoph. Managing conflict of interest: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest : proceedings of the 5th regional seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6-7 August 2007 and hosted by the Corruption Eradication Commission (KPK) Indonesia. Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, c2008, 203 p. ISBN 978-971-5616-881.

See: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf#page=47>

DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063.

DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS. Workshop: better avoidance of conflict of interest eu agencies and other bodies moving forward.2013.

See: http://www.alter-eu.org/sites/default/files/Briefing_Paper_Workshop_Conflict_Interest_EU.pdf

DISMAN, Miroslav. Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000, 374 s. ISBN 80-246-0139-7, s. 166.

Messick, R., 2009. Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime. U4 Anti-Corruption Resource Centre Publication.

See: <http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>

OECD, 2005. Managing conflicts of interest in the public sector: a toolkit. OECD Publishing.

OECD, 2007. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review, OECD Papers, Vol. 7/2.

See: http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art4-en

OECD, 2011. Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption, OECD Publishing.

See: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

STOLEN ASSET RECOVERY INITIATIVE (StAR). Public office, private interests: accountability through income and asset disclosure.2012, 150 p. ISBN 9780821394847.

The Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). The fourth round evaluation reports.

The United Nations Convention against Corruption (Chapter II: preventive measures);

The International Code of Conduct for Public Officials (Article II: conflict of interest and disqualification);

Transparency & Accountability Initiative, 2011. Asset disclosure: a guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector.

See: <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf>

Transparency International: Corruption Perceptions Index (CPI).

See: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

Transparency International, 2013. Holding politicians to account: asset declarations.

See: http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations

WHITTON, Howard a János BERTÓK. Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2005, 110 p. ISBN 978-926-4018-228.

See: <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

World Bank, Public Accountability Mechanisms (2012). See: <https://www.agidata.org/Pam/DescStatsCOI.aspx>

